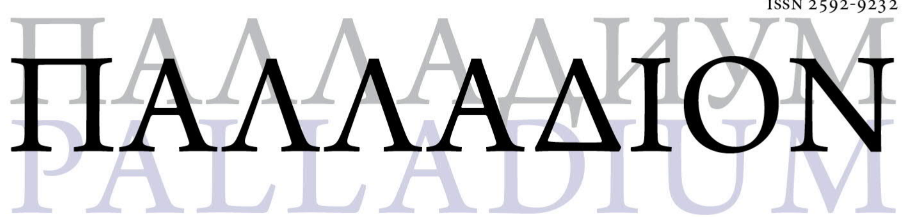
eISSN 2592-916X
ISSN 2592-9232




Brīvās Universitātes Žurnāls
Журнал Свободного университета
Free University Moscow Journal
2022 #2 (2)

# Современные угрозы свободе






freemoscow.university • freemoscowuniversity.pubpub.org

ΠΑΛΛΑΔΙΟΝ • PALLADIUM • ПАЛЛАДИУМ

2022 #2 (2)

# Современные угрозы свободе

Brīvās Universitātes Žurnāls
Журнал Свободного университета
Free University Moscow Journal



Παλλάδιον / Палладиум / Palladium

Brīvās Universitātes Žurnāls /
Журнал Свободного университета /
Free University Moscow Journal

eISSN 2592-916X • ISSN 2592-9232 • DOI: 10.55167/82c438e14763



2022 #2 (2) «Современные угрозы свободе»
DOI: 10.55167/1dab8751b1a9



Свободный Университет
freemoscow.university

Издательство Свободного Университета
freemoscowuniversity.pubpub.org

В издательстве Свободного университета вышли в свет:

- *Елена Лукьянова* «Конституционные риски 2»
- *Елена Лукьянова, Илья Шаблинский*
  «Авторитаризм и демократия» (2-е изд.)
- *Ольга Крокинская* «Жизненный мир за закрытой дверью:
  Университет на карантине и в дистанте»
- первый выпуск журнала «Palladium»
  «Город как текст» (под ред. *Екатерины Марголис*)

# Содержание

# Content

# К читателям

Гасан Гусейнов
Сооснователь Свободного Университета, член управляющей коллегии

Рождение Свободного Университета произошло из исторической щели между двумя процессами — природным и политическим. Тогда, весной 2020 года, мы легкомысленно называли эти процессы «катастрофами». Политической катастрофой казались нам так называемые точечные репрессии против преподавателей нескольких российских университетов. Природной катастрофой казалась пандемия. Мы были уверены, что не было бы счастья, да несчастье помогло. Даже и уволенные с работы, а некоторые из нас — вынужденные покинуть РФ под угрозой уголовного преследования, — мы решили, что всеобщий переход на онлайн-формат позволит нам не только сохраниться как профессионалам, не только сохранить связь с учениками, рассеянными по стране и миру. Мы увидели, что увольнение с работы в современном мире вовсе не означает исчезновение человека из профессиональной жизни. Наоборот, оказавшись среди единомышленников, мы точно поняли, что Свободный университет возможен, что это не утопия. Мы увидели, что прав был Иммануил Кант, когда в 1784 году, за несколько лет до Великой французской революции, завещал Просвещению именно свободу как первую ценность, без которой никакое образование не имело бы смысла.

В частности, сразу после учреждения университета, мы приняли решение начать в ближайшей перспективе издание журнала, альманаха, ежегодника — такого, как у большинства государственных и частных учебных заведений. Наша особенность, вытекавшая из кооперативно-волонтерского характера проекта, состояла лишь в том, что мы не могли рассчитывать на привычный академический менеджмент. Всё делалось словно впервые — даже теми, кто десятилетиями публиковался в университетских и иных издательствах.

Оказалось, что можно не только преподавать, не опасаясь административно-бюрократического диктата, но и издавать научную и научно-популярную литературу высокого уровня, если понимаешь целевую аудиторию Свободного университета. Не ограниченная пространственно, эта аудитория выдвигает новые требования к продукции университетского издательства.

Еще в 2020/21 году мы представляли себе самих себя как людей, перехитривших наше недавнее начальство. Вы нас выгнали, черт с вами. Но в начале нового учебного года к нам все равно придут студенты. И не потому только, что захотят поддержать нас морально, а потому, что солидарны с нами в самом замысле Свободного Университета.

Сейчас, после того, как развернулась настоящая глобальная катастрофа — вторжение 24 февраля 2022 года в Украину войск Российской Федерации — Свободный Университет занял ясную позицию неприятия и самой этой агрессии, и путинского режима. Мы увидели, что действующий в РФ военно-полицейский режим полностью вышел за рамки международного права. И для тех из нас, кто позиционирует Свободный университет как «Русский» или даже «Московский университет в Изгнании», и для тех, кто видит в проекте прежде всего свободный от любого диктата транснациональный университет, где русский и английский языки со временем станут только одними из многих языков преподавания, преподаватели и студенты только учатся космополитизму— не как идеологии, а как разнообразным трансграничным практикам.

Выпуская первые номера нашего журнала, мы должны объяснить его название. Да, оно восходит к греческой мифологии и кому-то покажется в культурном отношении претенциозным и неоколониальным. К тому же «палладиум» — это даже не человеческое существо, а лишь скульптурное изображение богини Афины — покровительницы Трои. С первым утверждением придется согласиться: да, мы претендуем на то, что в один прекрасный день после войны наше займет свое место среди достойных научных журналов. Является ли апелляция к культуре «агрессивных белых цисгендерных мужчин» (троянский царевич Эней вывез палладий из города перед его гибелью)? Неужели и создатели Свободного столь самонадеянны, что не боятся иронических ухмылок? Боимся, конечно. Но еще сильнее страх потерять то, что первому постсоветскому академическому поколению все-таки удалось построить и в РФ — особые отношения с коллегами и студентами, безусловный приоритет ценностей международной академии — республики ученых, где бы те ни находились.

Мы знаем, что на территории бывшей империи и бывших так называемых союзных республик СССР тысячи преподавателей и десятки тысяч студентов вырваны из привычной для них университетской среды. Тяжелейшие травмы нанесены украинскому академическому сообще-

ству. Мы понимаем, через что приходится переступать украинским коллегам — профессорам и студентам, поддерживающим контакты с нами. Мы надеемся, что будет расширяться преподавание на украинском языке, публикации на украинском языке станут привычными для Вільного університету, сподіваємося, що викладання українською стане однією з традицією університету.

Пока на виртуальном гербе Свободного университета / Free University / Brīvā Universitāte только три языка. Но в многонациональных сообществах Центральной и Восточной Европы такое (и еще более странное) исчезновение культурного пространства. Начать сшивать это разноязычное пространство — одна из главных задач издательского проекта Свободного университета.

Елена Лукьянова
Сооснователь Свободного Универиситета, член управляющей коллегии

Почему-то я всегда была уверена в том, что серьезное научно-учебное (учебно-научное) учреждение должно иметь свою собственную площадку для профессиональной дискуссии. Эта площадка может быть в каком угодно формате, но именно она должна являться хранилищем мысли академического коллектива на определенном этапе его развития. Уверенность моя была столь ясна, что создание журнала Свободного университета стало практически неизбежным. Оставалась малость — придумать название и сотворить концепцию. С этим мы справились. И пусть мне тысячу раз повторят, что крутые статьи преподаватели будут стремиться размещать в других рейтинговых журналах. Я точно знаю, что все рейтинговые журналы однажды начинались с чего-то простого и очевидного. А рейтинг — дело наживное. Было бы качество.

Так что в добрый путь «Палладиум» — журнал Свободного университета!

Кирилл Мартынов
Сооснователь Свободного Универиситета, член управляющей коллегии

Свободный университет начинался как желание небольшой группы российских профессоров защитить право на профессиональное достоинство и не зависеть от прихоти администраций государственных вузов, но работать с нашими студентами так, как мы считаем нужным.

После начала агрессии РФ против Украины на нас легла историческая миссия. В первый день войны мы выступили с антивоенным

заявлением, которое затем было расширено. Мы защищаем право российских студентов и преподавателей быть частью глобального академического сообщества, для которого поиски истины важнее политических вкусов национального правительства.

Сейчас мы строим университет, который не будет зависеть от изменения конъюнктуры в Кремле. У нас есть сильные моральные обязательства перед нашими учениками в России и нашими коллегами по всему миру. Я приветствую читателей нашего научного журнала, и призываю всех к солидарности и сотрудничеству ради будущего академической свободы в России и мире.

# О теме номера

Екатерина Мишина
профессор Свободного университета

Перед вами второй выпуск *Palladium*, журнала Свободного Университета Москва, посвященный современным угрозам свободе. Для многих из нас, преподавателей и слушателей Свободного, угрозы свободе, к сожалению, стали вполне реальны. Наступление на свободу академическую и, в первую очередь, на свободу открыто высказывать свои *позиции* по политическим (и не только политическим) вопросам в 2020 году привело к тому, что несколько преподавателей, сохранивших собственные мнения по поводу текущих событий, были уволены из НИУ-ВШЭ. Это событие имело двоякие последствия. Для Высшей школы экономики эти последствия были деструктивными, поскольку студенты Вышки лишились возможности учиться у великолепных профессионалов. Для многих других эти последствия стали в итоге положительными, поскольку группа уволенных преподавателей Вышки, решив, что увольнение не повод для того, чтобы прекращать учить желающих учиться нужному, важному и интересному, создала Свободный Университет. В сентябре 2020 года Свободный Университет начал свою деятельность. Был объявлен набор на 19 курсов, среди которых были курсы по политической философии, теории вероятности, классической риторике, сравнительной политике, основам логики и аргументации, эволюции сюжета и жанра, академическим правам, конституционному праву, искусству кино, семейному праву, теории игр и другие захватывающе интересные курсы. Занятия стартовали во второй половине сентября, а в ноябре уже начался новый набор на несколько дополнительных курсов.

Приступая к чтению первых мотивационных писем, мы прекрасно понимали, что наши будущие слушатели будут заметно отличаться от тех, кому мы раньше преподавали в бакалавриате и магистратуре. Прочитав же, осознали, насколько сильно это различие. Безусловно, среди них были и студенты-бакалавры, и магистранты, и аспиранты. Но возрастной, профессиональный и географический разброс был намного шире, чем мы изначально представляли. Среди слушателей моих курсов были и ученики последнего класса средней школы, и партнеры юридических фирм, и преподаватели ВУЗов, и сотрудники правоохранительных

органов. Сейчас, когда у нас за плечами уже несколько семестров, когда в Свободном Университете преподают более ста профессоров, а число слушателей, изучивших один и более курсов в Свободном Университете, превысило пять с половиной тысяч, можно с уверенностью сказать следующее. Наши слушатели действительно очень разные, но их объединяют в первую очередь два чувства — любовь к знаниям и любовь к свободе.

Тогда, в сентябре 2020 года мы и не предполагали, что Свободный Университет даст жизнь *целой* общности людей — сообществу Свободного Университета. Многие слушатели, отучившись на нескольких курсах в Свободном, не исчезают с орбиты и продолжают общаться с нами. Некоторые становятся нашими коллегами и тоже начинают преподавать вместе с нами. После того, как было принято решение о создании журнала Свободного Университета, у наших слушателей появился шанс попробовать себя еще в одном амплуа — стать авторами нашего журнала.

Предлагаемый вашему вниманию выпуск нашего журнала посвящен юридической проблематике. При выборе тем авторы (и профессора, и слушатели) не только руководствовались своими научными интересами, но и живо откликались на события, происходившие как в России, так и за ее пределами. В двух статьях очерчены проблемы конституционной эволюции Казахстана и Беларуси — стран, которые с Россией связывает общее советское прошлое, нынешнее совместное пребывание в составе Евразийского экономического союза и длительный опыт постсоветского авторитаризма. Два автора обратились к разным аспектам российских выборов — проблеме дистанционного электронного голосования и перспективам новых российских политических партий, зарегистрированных в 2020 г. В статьях, посвященных свободе массовой информации в Российской Федерации и судебным решениям, вынесенным по делам НКО — «иностранных агентов», авторы пошли по пути сравнительного анализа законодательного регулирования и правоприменительной практики. Сравнительный подход использует и автор статьи о мерах по предотвращению домашнего насилия, анализируя отношение к проблеме эффективности этих мер респондентов из России и из США. Переведенная на русский язык статья профессора Кая Амбоса посвящена наиважнейшей для всего мира теме — войне в Украине, перспективе расследования совершенных в Украине международных преступлений и возможности привлечения к уголовной ответственности российского президента.

Российское измерение

# Попытка классификации новых российский партий

Сергей Филимонов
Магистрант факультета международных отношений МГИМО МИД РФ.
filimonov.russ68@gmail.com

*Ключевые слова*: «Новые люди», «За Правду», «Партия прямой демократии», «Зеленая альтернатива», новые партии, классификация партий, спойлеры.

*Аннотация*: Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы определить, какие из зарегистрированных в 2020 году новых российских партий могут выступать в качестве «спойлеров» для парламентских оппозиционных партий. Для достижения заявленной цели автор предпринимает попытку классифицировать новые партийные структуры с опорой на подход политологов А. Е. Любарева[1] и М. В. Вольхиной, который они использовали для классификации малых российских партий, созданных после 2012 года. Итоги исследования говорят о том, что все новые партии не лишены признаков политтехнологического характера, однако не каждая может быть названа «спойлером» для конкретной парламентской партии.

DOI: 10.55167/2766c77dc6ed

---

Две тысячи двадцатый год выдался богатым на политические события в России: отставка правительства Д. Медведева, голосование по поправкам к Конституции, протесты в Хабаровске и всероссийская электоральная кампания 13 сентября. Одним из наиболее ярких событий политической жизни того года, безусловно, можно также назвать появление ряда новых политических партий: «Новые люди», «За правду» (до объединения со «Справедливой Россией» и «Патриотами»), «Партия прямой демократии» (далее по тексту ППД. — *Прим.автора*) и «Зелёная альтернатива».

Полагаем, что такое событие, как регистрация сразу четырех новых политических партий накануне выборов в Государственную Думу в 2021 году и их участие в электоральных кампаниях регионов 13 сентября 2020 и 2021 годов, должно быть более предметно отрефлексировано научной средой, поскольку на момент регистрации данные партии выходили на политическую арену в условиях снижения электорального

1. Внесён Минюстом РФ в реестр СМИ-иноагентов.

рейтинга «Единой России» и КПРФ, а также стабилизации практически на неизменном уровне рейтингов ЛДПР и «Справедливой России», что зафиксировано опросами Левада-центра (внесен Минюстом в реестр НКО, выполняющих функцию «иностранного агента»)[2]. Данное исследование представляется особенно актуальным с учётом того, что, по данным социологов из РАНХиГС за 2018 год, наблюдается рост интереса граждан к политике, при этом менее половины россиян доверяют нынешним политическим партиям, а 41% граждан страны ждет новую силу с социально-ориентированной платформой[3].

Как раз запросом на обновление политического спектра может объясняться то, что сразу три новые партии — «Новые люди», «Зеленая альтернатива» и «За Правду» — получили право участвовать в выборах в Госдуму, пройдя необходимый процентный порог на региональных выборах[4]. Конечно, полученные новыми партиями результаты не меняют в корне расстановку политических сил в России, но столь молниеносный приход молодых партий в законодательные органы регионов, а в 2021 году и в Госдуму, требует пристального изучения со стороны экспертного сообщества.

Для анализа электорального успеха ряда малых партий надо понимать «политическое предложение», с которым они выступили. Для этого представляется важным проследить «генеалогию» новых российских партий, проанализировав программные установки каждой партии и посмотрев на профессиональную биографию её лидеров. Исследование политических программ партий и знакомство с её основателями поможет нам понять целевые группы избирателей каждой политической организации.

**Рабочая гипотеза:** все новые партии будут иметь некоторые (или все) признаки политтехнологического характера, однако эти партии бу-

2. Электоральные рейтинги партий // Левада. URL: https://www.levada.ru/2020/12/09/elektoralnyj-rejtingi-partij/.

3. Большинство россиян равняются налево // РБК. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2018/10/26/5bd1b4a89a7947b421dc4b0e.

4. Сведения о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, назначенных на 13 сентября 2020 года // ЦИК РФ. URL: http://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2020/kategorii-viborov/.

дут отличаться друг от друга уровнем политического участия, способом мобилизации электората и программными установками.

**Цель:** определить, какие из новых партий являются «спойлерами» для так называемых «системных» оппозиционных партий, что позволит предположить место исследуемых молодых политических объединений в партийной системе России.

## Теоретическая часть

В последние годы, которые отмечены общим ухудшением позиций демократии во всем мире[5], растёт количество государств, политические режимы которых эксперты причисляют к «гибридным» или к «электоральным автократиям»[6, 7]. Страны с «гибридным» режимом отличаются от полностью закрытых режимов по типу Северной Кореи или Туркменистана тем, что сохраняют ряд формальных демократических институтов, однако из-за систематических нарушений прав и свобод граждан, ограничений избирательного законодательства и прочего они не соответствуют даже минимальным критериям «электоральной демократии»[8].

Такие «гибридные» режимы вынуждены оставлять некоторую степень неопределенности во время выборов[9]. Выборы в странах с таким типом режима используются как для кооптации элит и потенциальных оппонентов, так и для придания легитимности в глазах населения и международного сообщества[10], что в конечном счёте положительно

5. Freedom in the World 2020 выявил упадок устоявшихся демократий // Freedom House. URL: https://freedomhouse.org/ru/article/novyy-doklad-freedom-world-2020-vyyavil-upadok-ustoyavshikhsya-demokratiy.

6. *Steven Levitsky, Lucan A. Way*. Elections without democracy: the rise of competitive authoritarianism // Journal of Democracy Volume. April 2002. Vol. 13. Number 2. P. 51–65.

7. *Larry Diamond*. Thinking about hybrid regimes // Journal of Democracy Volume. April 2002. Vol. 13. No. 2. P. 21–35.

8. Ibid. 6.

9. Ibid. 5.

10. *Gandhi, J., and E. Lust-Okar*. Elections Under Authoritarianism // Annual Review of Political Science. 2009. Vol. 12. P. 403–422.

сказывается на длительности пребывания инкумбента у власти[11]. Более того, оппозиционные силы, которые всё-таки соглашаются участвовать в выборах, правила которых диктуются политическим режимом, тем самым признают действующий статус-кво, что, с одной стороны, легитимирует режим, а с другой, негативно сказывается на имидже оппозиционных партий[12]. Наконец, организация выборов для автократа является в некоторой степени каналом обратной связи с населением, поскольку другие способы коммуникации на треке «власть—общество» практически отсутствуют или же серьёзно ограничены (контроль над СМИ, дефектная партийная система и т. д.)[13].

Для того чтобы результат выборов был достаточно предсказуем, автократы выбирают те или иные тактики из «меню манипуляций», среди которых подавление гражданских прав и свобод, дискриминационное избирательное законодательство, покупка голосов и т. д.[14] Одной из таких тактик для обеспечения победы инкумбента на выборах выступает создание так называемых партий-спойлеров, основной целью которых является не победа на выборах, а фрагментация голосов оппозиционных партий[15].

Однако идентификация той или иной партии в качестве спойлера представляется непростой задачей, поскольку сам термин носит размытый характер.

А. Кынев предлагает разделять спойлеров на естественные и искусственные[16]. Естественные спойлеры — партии, которые активно занимаются партийным строительством и борются за голоса, но не проходят на выборах необходимый процентный порог, из-за чего их голоса

11. *Gandhi J.* Political Institutions under Dictatorship. New York: Cambridge University Press, 2008.

12. *Schedler A.* The Menu of Manipulation // Journal of Democracy Volume. April 2002. Vol. 13. Number 2. P. 36–50.

13. Ibid. 10.

14. Ibid. 12.

15. *Аминова Г. Г.* Партии-спойлеры как угроза развитию политической конкуренции // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. № 8 (2). С. 127–132.

16. *Кынев А.* Все оттенки спойлерства: вредное, полезное и неизбежное // Republic. URL: https://republic.ru/posts/35325.

отдаются победителю. Наличие таких партий — неотъемлемая часть конкурентной политической системы, где есть выигравшие и проигравшие. Феномен естественного спойлерства не будет исследоваться в рамках данной работы.

Искусственные спойлеры — партии, цель которых — содействие распылению протестных голосов у тех, кто имеет шансы на успех. Если такая партия добивается успеха, забрав голоса у конкурирующей партии, и проходит барьер, то тем самым спойлером назвать её больше нельзя.

В целом искусственное создание партий-спойлеров не является чем-то новым для российских политических реалий: во времена поздней перестройки уже были партии для «отбора» голосов от оппозиции, о чём писал Тимоти Колтон[17]. О месте малых партий в российской политической жизни в начале 2000-х гг. писали такие известные исследователи-политологи, как Р. Саква[18] и Г. Голосов[19].

Г. Голосов в этой работе выводит три институциональных фактора, максимизирующих эффект от создания партий-спойлеров: мажоритарная избирательная система, законодательные барьеры для независимых кандидатов, возможность у государства в любой момент вмешаться в деятельность партии[20].

Исследователи отмечали, что интерес власти к созданию таких партий то возрастал, то угасал в зависимости от политической конъюнктуры, однако в 2012 году в России произошла частичная либерализация механизма регистрации партий, которая создала необходимую для эффективного использования партий-спойлеров законодательную рамку. Нынешняя политическая система России функционирует таким образом, что все три необходимых для максимизации выгоды от партий-спойлеров институциональных фактора существуют, поэтому нет ничего удивительного в том, что на фоне снижающихся рейтингов

17. *Colton T. J.* The Politics of Democratization: The Moscow Election of 1990 // Soviet Economy. 1990. 6 (4). P. 285–344.

18. *Sakwa R.* Party and Power: Between Representation and Mobilisation in Contemporary Russia // East European Politics. 2012. 28 (3). P. 310–327.

19. *Grigorii V. Golosov*. Do spoilers make a difference? Instrumental manipulation of political parties in an electoral authoritarian regime, the case of Russia // East European Politics. 2015. Vol. 31. Issue 2. P. 170–186. DOI: 10.1080/21599165.2015.1035780.

20. Ibid.

«Единой России» накануне выборов в Государственную Думу в 2021 году власть способствует (или напрямую курирует) созданию новых малых партий.

Г. Голосов пишет, что успех партии-спойлера зависит от того, с каких идеологических позиций выступает новая партия[21]. Поэтому чтобы определить, является ли партия-спойлером, мы попытаемся классифицировать созданные в 2020 году партии, опираясь на анализ новых российских партий А. Е. Любарева и М. В. Вольхиной 2018 года[22]. В данном исследовании авторы приняли решение отказаться от традиционного деления партий по идеологическому признаку, так как к новым партиям зачастую не могут применяться традиционные критерии (численность, характер социальной базы, способы организации, представительство в системе власти, содержание программы). В этой связи авторы обращаются, в частности, к способу мобилизации электората, точнее, к тому, какого свойства этот способ: идеологического или иного (корпоративный, административный, персоналистский и т. п.). В связи с этим экспертами было выделено три типа партий: идеологические, корпоративно-лоббистские и политтехнологические.

Идеологические партии можно разделить на четыре группы, три из них вполне традиционны — консервативно-патриотическая, левая и либеральная. В четвертую группу эксперты поместили «проблемные» партии, в которых программа строится не вокруг какой-либо идеологии, а вокруг конкретного вопроса. Их программа отличается просто набором идей, без внутренней логики.

Политтехнологические партии, согласно А. Любареву, имеют следующие признаки: краткая и малосодержательная программа, неизвестные лидеры (или лидеры, известные в первую очередь как политтехнологи), отсутствие сайта или его малоинформативность.

Корпоративно-лоббистские партии, в свою очередь, ориентируются на защиту интересов определенных социальных групп, объединенные профессией. Данные структуры опираются не на проработанную идеологию, а на «цеховую» солидарность, при этом практически не проявляют электоральную активность.

21. Ibid.

22. *Любарев А. Е., Вольхина М. В.* Классификация новых политических партий // Политическая концептология. 2018. № 3. С. 234–240.

При классификации учитывались следующие параметры: название партии, программа, лидеры, происхождение, наличие и содержательность интернет-сайта, участие в выборах.

Особый ракурс внимания при анализе партий был на партийной программе. У идеологических партий она достаточно четкая, у корпоративно-лоббистских — расплывчатая и популистская, у политтехнологических — краткая и чаще всего невнятная. Анализироваться идеологические установки партии будут в том числе с помощью онлайн-программ семантического анализа текста. Такой инструмент открывает перед нами возможность выделить ключевые слова/фразы, на которые делается акцент составителями программ партий.

Анализ идеологии новых партий также представляется важным, чтобы отследить, какие сюжеты будут фигурировать в общественном дискурсе. Российский политолог А. Кынев, специализирующийся на изучении российской партийной системы, в одной из своих статей обращает внимание на то, что «появление новых партий — это также лаборатория новых идей и технологий и раскрутка новых политиков, но при этом и возможность остаться в политике тем, кто оказался вытеснен из партий имеющихся»[23]. Возможно, артикуляция и агрегирование новых идей молодыми партиями может привести к эволюции повестки остальных партий России. Кроме того, следуя логике Кынева, есть шанс на то, что часть политиков из новых партий останутся акторами российской политики и после выборов.

Между тем для полноценной классификации новых партий будет недостаточно посмотреть только лишь на их программные установки, важно также обращать внимание на способы мобилизации электората, к которым прибегают партии, если прибегают.

Под мобилизацией мы будем понимать следующее: «постепенное сосредоточение и использование государственным или негосударственным актором политики различных материальных и человеческих ресурсов с целью достижения своей цели»[24]. Партии и политики, используют различные «технологии» — «методы организации избирательной кампании кандидатов и (или) партий, направленные на достижение успеха

23. Ibid. 16.

24. *Кремень Т. В.* Политическая мобилизация: объекты и субъекты // Историческая и социально-образовательная мысль. 2013. № 5. С. 146–149.

на выборах»[25]. В своей работе К. Р. Даскалова[26], анализируя опыт президентской кампании 2018 года в России, выделяет следующие наиболее популярные технологии мобилизации электората и повышения явки: «тотальное информирование» избирателя, использование административного ресурса, проведение различных развлекательных мероприятий, которые бы привлекли больше внимания категорий граждан, традиционно не ходящих на выборы (молодежь), использование электронного голосования и в меньшей степени проведение образовательных проектов по повышению политической культуры граждан.

Классификация новых партий поможет нам попытаться представить те группы населения, на поддержку которых они в первую очередь ориентированы. В этом нам поможет исследование С. О. Лебедевой, И. Ю. Лясиной и Р. В. Соколова, посвященное изучению особенностей электората ведущих политических партий РФ[27]. Кроме того, для исследования этого вопроса использовались статьи социологов А. Бессуднова[28] и А. Левинсона[29]. Обрисовав среднестатистический «портрет» избирателя парламентских партий и определив, для каких думских партий новые партии являются «спойлерами», получится понять, на какую целевую аудиторию ориентированы малые партии.

Объяснение электорального поведения граждан в недемократических режимах имеется в работе Кэмерон Роз, посвященной исследо-

25. *Малкин Е., Сучков Е.* Основы избирательных технологий и партийного строительства. М.: Русская панорама, 2003.

26. *Даскалова К. Р.* Технологии политической мобилизации в системе мер по стимулированию электоральной активности: опыт Москвы // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 3 (17). С. 108–122.

27. *Лебедева С. О., Лясина И. Ю., Соколов Р. В.* Особенности электората ведущих политических партий современной России (по итогам социологического исследования в г. Волжском Волгоградской области) // Via in tempore. История. Политология. 2016. №1 (222). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-elektorata-veduschih-politicheskih-partiy-sovremennoy-rossii-po-itogam-sotsiologicheskogo-issledovaniya-v-g-volzhskom (дата обращения: 28.01.2021).

28. *Бессуднов А.* 9 графиков: кто голосует за «Единую Россию», коммунистов и ЛДПР? // Republic. URL: https://republic.ru/posts/l/684349.

29. *Левинсон А.* Кто голосовал за парламентские партии // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2016/09/27/658589-golosoval-parlamentskie-partii.

ванию системной и несистемной оппозиции в России. Автор отмечает, что российские избиратели отдают голоса новым партиям, когда видят, что электоральные кампании традиционных оппозиционных партий не приводят к их победе[30]. Таким образом, новые малые партии могут получать голоса избирателей просто потому что электорат уходит от системных партий.

Кроме того, причинами, по которым избиратель отдаёт голос новым партиям, может быть тактика «протестного голосования», вновь вошедшее в активный лексикон после запуска А. Навальным проекта «Умное голосование» (заблокирован Роскомнадзором), которое позволяет канализировать раздробленные протестные голоса. О популярности и эффективности такого голосования в последние годы в крупных российских мегаполисах говорит, например, то, что на выборах в Мосгордуму в 2019 году 20 оппозиционных кандидатов, поддержанных А. Навальным, прошли в законодательное собрание города. Кроме того, своеобразным показателем эффективности, а значит и опасности для действующего политического режима, такого способа мобилизации электората является то, что в 2021 год российские власти заблокировали этот сайт.

Часть электората также голосует за новые партии с надеждой на то, что хоть некоторым представителям этих политических организаций удастся пройти в законодательные органы[31].

## Эмпирическая часть

### «Новые люди»

«„Новые люди“ стали наиболее перспективной новой партией» — именно с таким заголовком вышла статья в «Ведомостях» после публикации предварительных итогов выборов различного уровня 13 сентября 2020 года[32]. Тогда сразу в четырех регионах России новая партия бизнесмена А. Нечаева прошла необходимый процентный порог, благодаря

30. *Ross, Cameron.* Systemic and Non-Systemic Opposition in the Russian Federation: Civil Society Awakens? Abingdon, Oxon: Routledge, 2016.

31. Ibid. 16.

32. «Новые люди» стали наиболее перспективной новой партией // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/09/13/839724-novie-lyudi.

чему её представители вошли в законодательные органы городов и регионов, что позволило им участвовать в выборах в Государственную Думу осенью 2021 года без сбора подписей. «Новые люди» стали единственной из новых партий — за исключением некоторых членов бывшей партии «За Правду», влившихся в «Справедливую Россию», — прошедших в Госдуму, набрав 5,32% голосов.

История партии начинается с учредительного съезда, состоявшегося 1 марта 2020 года, в ходе которого были сформированы руководящие органы и выработана политическая программа[33]. Эта программа, опубликованная на официальном сайте партии «Новые люди», состоит из семи крупных разделов, которые в свою очередь разбиваются на подпункты[34].

Ознакомившись с программой «Новых людей» и проведя её семантический анализ (наиболее частотными словами являются «человек», «область», «власть», «жизнь»), можно сделать вывод, что данная партия, если мы берем во внимание именно идеологический аспект, является либеральной, ведь если суммировать основные положения программы, то получается, что партия концентрируется на всецелом снижении вовлеченности государства в различных сферах жизни общества, а также на защите прав и свобод граждан и бизнеса.

Обращает на себя внимание тот факт, что текст устава «Новых людей» в высокой степени повторяет уставы других малых партий. За исключением названием некоторых органов и процедур, ряд статей просто дословно совпадают друг с другом, например, статьи 1.1, 4.1.5, 19.23, 25.7, что подтверждает онлайн-программа сравнения двух текстов. Показатель соответствия двух документов «Новых людей» и «За Правду» достигает почти 20%, тогда как, например, показатель одинаковости уставов «Единой России» и КПРФ (произвольный выбор партий) едва превышает 10%. Отметим заранее, что уставы всех остальных партий также в высокой степени копируют друг друга.

Для более полного изучения партии нам необходимо обратить внимание на личности её лидеров.

33. Партию «Новые люди» возглавил ее основатель Алексей Нечаев // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4449087.

34. Программа партии «Новые люди». URL: https://newpeople.ru/programm.

Судя по открытым данным, руководство партии состоит из 10 человек, включая самого Нечаева, однако в ней почти нет профессиональных политиков, за исключением Сарданы Авксентьевой: 5 руководителей партии являются предпринимателями, 2 человека занимаются писательской деятельностью, также в руководящем составе партии есть блогер, волонтёр и благотворитель.

Тот факт, что в руководящем составе партии нет действующих политиков может наводить на мысль о том, что исследуемая партия является политтехнологическим проектом, однако другие анализируемые параметры говорят про серьёзность намерений партийцев участвовать в политической борьбе.

Например, инфраструктура «Новых людей» широко представлена в России. На момент написания статьи у партии «Новые люди» имеется более 110 региональных представительств по всей стране (самое большое количество среди новых партий). Широкая сеть штабов, представительств и отделений свидетельствует о желании партийцев реально бороться за мандаты. Для этого у «Новых людей» есть ресурс: они могут опереться на капитал компании Faberlic, чистая прибыль которой составила 2 млрд рублей за 2019 год.

Что касается сайта, то партия активно поддерживает его в рабочем режиме: обновляет информацию, публикует новости, создаёт дополнительные разделы и т. д.

Теперь надо сказать пару слов о способах мобилизации электората, к которым прибегают партийцы. В первую очередь в регионах, где данная партия выдвигала своих кандидатов, проводилась активная кампания по информированию граждан, что вполне объяснимо, ведь узнаваемость партии не могла быть высокой. В отличие от партии действующей власти, «Новые люди» были лишены таких важных инструментов мобилизации граждан, как, например, административный ресурс, однако партийцы прибегли к использованию компенсирующих факторов: в основном к проведению информационно-развлекательных мероприятий и широкой пропаганде. Можно вспомнить, что зимой 2021 года партией было запущено политическое реалити-шоу #ДебатыКандидаты и «Марафон идей», что позволяет партии оставаться в ракурсе общественного внимания, что особенно актуально в период «политического межсезонья». Кроме того, за 2020 год «Новые люди» потратили больше всего на

пропаганду и агитацию среди всех непарламентских партий — 40,4 млн рублей[35].

Электорат партии: в крупных мегаполисах ценности прав и свобод, защиты собственности и конкуренции находят больший отклик у граждан, нежели у жителей сельской местности[36], поэтому логично предположить, что программа партии «Новые люди» — это программа в основном для молодых жителей крупных российских городов[37, 38].

Здесь интересно сделать предположение о том, что в каком-то плане «Новые люди» могут стать потенциальном «спойлером» партии «Единой России». Электорат, с которым работают «Новые люди», отчасти является и электоратом «Единой России». В самой партии «Единая Россия» декларируют, что одной из крупных категорий электората партии являются молодые люди. В 2019 году председатель правления Фонда развития гражданского общества (ФоРГО) Константин Костин, который также является руководителем экспертного совета партии «Единая Россия» подчеркнул: «В 18% ситуативного электората входят люди, не декларирующие голосование за „Единую Россию", но готовые при определенных условиях проголосовать за нее (молодежь от 18 до 35 лет и люди от 60 лет и старше). Новый электорат партии может составить 7%, в основном это молодежь 18–24 лет»[39]. Получается, что молодежь,

35. Спойлеры отметились нулями // РБК. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2021/03/18/605214739a79470a6639197c.

36. *Воробьева И. В.* Политическое участие жителей российского села // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2017. №3 (9). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskoe-uchastie-zhiteley-rossiyskogo-sela (дата обращения: 30.01.2021).

37. Ценности, ориентации и участие в политической жизни российского молодого поколения // Левада-центр. URL: https://www.levada.ru/2020/06/30/tsennosti-orientatsii-i-uchastie-v-politicheskoj-zhizni-rossijskogo-molodogo-pokoleniya/.

38. Городской средний класс в современной России. М.: Институт социологии ФНИСЦ РАНб 2006. URL: https://www.isras.ru/analytical_report_MiddleClass.html.

39. Эксперты «Единой России» задумались о том, как ей победить в 2021 году // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/11/21/816906-eksperti-edinoi-rossii.

голосовавшая до этого за «Единую Россию», может начать голосовать за партию «Новые люди».

При этом у лиц, принимающих решения, существует определенный страх перед партией «Новые люди»: накануне сентябрьских выборов 2020 года в рамках большой пресс-конференции партии «Новые люди» её создатели и региональные лидеры заявили о полосе отказов в регистрации кандидатов[40]. Есть весомые основания полагать, что это было сделано в силу опасений того, что «Новые люди» заберут электорат «Единой России».

Тенденция давления на представителей малой партии продолжилась и накануне выборов в Госдуму: из доклада от 24 августа прошлого года движения «Голос» (признан движением-иноагентом) следует, что по решению ЦИК из заверенных списков кандидатов от партий на федеральном уровне выбыли 67 членов Российской партии пенсионеров за социальную справедливость, 38 — из «Российского общенародного союза» и 28 — от «Новых людей».

Таким образом, несмотря на практически полное отсутствие крупных политиков в руководящих органах партии, видно, что в сеть представительств, сайт, агитацию и пропаганду были вложены большие деньги, что свидетельствует о желании партии активно участвовать в политической жизни страны, насколько это возможно в современных реалиях. Об этом и говорит активность партии после формирования собственной фракции в Госдуму: «Новые люди» стали инициатором поправок в законодательство об иноагентах, участвовали в круглых столах по изменению законодательства о пытках, выступили в поддержку ректора МВШСН Сергея Зуева, поднимали вопросы защиты прав предпринимателей.

## «За правду»

Второй партией, о которой пойдет речь в нашем исследовании, является партия писателя Захара Прилепина **«За Правду»**, которая, как указано в декларации партии от 5 февраля 2020 года, придерживается «лево-консервативной» идеологии.

40. Новые не сдаются // Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/articles/2020/08/19/novyeludi/.

Согласно их программе: «В лево-консервативной идеологии, которую исповедует партия ЗА ПРАВДУ, левая часть относится к экономическим вопросам, а консервативная — к вопросам развития общества и культуры»[41].

Партийная программа, которая по сравнению с остальными новыми малыми партиями выглядит наиболее структурированной и разработанной, представляет из себя эклектику: она вобрала в себя крайне правые антиэмигрантские настроения, имперские идеи величия России, а также положения о равенстве доходов, социальной поддержке семьи, детства, образования, что характерно для предвыборной программы партий левого толка[42].

Проведенный семантический анализ текста программы партии показывает, что наиболее частотными словами и словосочетаниями являются: Россия, российская цивилизация, глагол «долженствовать» в разных формах, развитие и государство. Как видно по приведенным данным, партия Прилепина — этатистская и консервативная — является полным антиподом партии «Новые люди».

Кроме того, программа партии является абсолютно популистской. Употребляя термин «популизм», мы имеем в виду подход экономиста С Гуриева[43], то есть представление о честном народе и продажной элите, а также о необходимости отказаться от сдержек и противовесов. Как раз такое видение мира предлагает данная партия, когда её представители говорят о величии русского народа и культуры и предлагают *«влиять на элиты, навязывать смену элит, замещать собой элиту в случае необходимости»*, выступают за *«возврат прав* **нормальному** *большинству»*. Таким образом, идеологическая программа партии «За Правду» является примером популистской идеологии.

По используемой нами классификации данная партия может быть отнесена к консервативно-патриотической с элементами левой,

41. Декларация политической партии «ЗА ПРАВДУ» // Официальный сайт партии «За правду». URL: https://zapravdu.org/2020/02/05/deklaraciya-politicheskoj-partii-za-pravdu/.

42. Предвыборная программа политической партии «За правду». URL: https://zapravdu.org/wp-content/uploads/2020/08/Programma_ZA_PRAVDU-1.pdf.

43. *Guriev, Sergei and Papaioannou, Elias.* The Political Economy of Populism (February 21, 2020). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3542052 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3542052.

поскольку значительная часть программа посвящена так называемым «русской культуре» и «традиционным ценностям», то есть партия является идеологической, но её руководящий состав может намекать на политтехнологический характер партии.

Основателем и лидером партии является известный писатель Захар Прилепин, который давно занимается политикой и не входит в оппозиционный лагерь. Первые заместители З. Прилепина — Александр Михайлович Бабаков и Александр Юрьевич Казаков. Первый — член Комитета Совета Федерации по международным делам от Тамбовской области (теперь депутат ГД)[44]. Второй заместитель — бывший советник главы самопровозглашённой, а также признанной российскими властями ДНР, член оргкомитета Объединенного конгресса русской общины Латвии и активист Штабы защиты русских школ в Латвии[45].

В так называемый Консультативный совет также входят ответственный секретарь Центрального комитета Александр Воробьев, секретарь Экспертного совета Олег Матвейчев и куратор Движения За Правду Сергей Фомченков[46].

Публичной информации об этих лицах имеется немного, однако известно, что ответственный секретарь ЦК Александр Воробьев числится в ЕГРЮЛ как руководитель партии «За правду».

Олег Анатольевич Матвейчев — философ, политолог и политическим консультант, который в настоящий момент преподает в Высшей школе экономики и плотно сотрудничает с Администрацией президента РФ. Последняя громкая новость, касающаяся О. А. Матвейчева, связана с его постом в Facebook, в котором он порекомендовал «уничтожать либералов хирургическим путём», отправляя их «на урановые рудники, на строительство портов Севморморпути»[47].

44. Бабаков, Александр Михайлович // ТАСС. URL: https://tass.ru/encyclopedia/person/babakov-aleksandr-mihaylovich.

45. Автобиография Александра Казакова // Kompromat.lv. URL: https://www.kompromat.lv/item.php?docid=readn&id=491.

46. Александр Казаков: Консультативный совет будет следить за соблюдением идеологии на «земле» // «За правду». URL: https://zapravdu.org/2020/06/14/aleksandr-kazakov-konsultativnyj-sovet-budet-sledit-za-soblyudeniem-ideologii-na-zemle/.

47. Матвейчев назвал пост с призывом «уничтожать либералов» хайпом // Радио Свобода. URL: https://www.svoboda.org/a/30505877.html.

Наконец, про последнего члена Консультативного совета, Сергея Фомченкова, известно, что он был командиром Отдельного разведывательно-штурмового батальона вооруженных сил самопровозглашенной Донецкой народной республики (ДНР)[48].

Вдобавок стоит отметить, что членом Экспертного совета партии является Николай Стариков — один из лидеров отечественного правоконсервативного лагеря, известный своими конспирологическими публикациями о многовековом заговоре Запада против России. Некоторые эксперты считают его аффилированным с Администрацией президента[49].

Знакомство с главными действующими лицами партии «За Правду» даёт следующую картину: с одной стороны, в партии работают действительно настоящие политики, которые до создания партии участвовали в выборах или стояли у основ партий националистического толка (З. Прилепин, А. Бабаков); с другой же — настораживает то, что в партии работают два политтехнолога, которых связывают с Администрацией президента.

На данном этапе не опубликованы социологические данные, которые бы нам позволили описать усредненным «портрет» избирателя партии «За правду». Особенно сложно провести этот анализ будет после объединения партии со «Справедливой Россией». Однако исследовав идеологию партии и познакомившись с её лидерами, можно предположить, что партия потенциально будет иметь некоторую поддержку у избирателей партий национально-патриотического толка, таких как «Родина» или даже у электората ЛДПР, лидер которой хорошо известен своими националистическими лозунгами. Параллельно вооружившись социалистическими лозунгами, такими популярными у избирателей как «детский миллион», партия может привлечь часть электората традиционных «левых» (КПРФ, Коммунисты России и т. д.). Сами представители КПРФ признают, что объединенная партия «Справедливая Россия — За правду» является специально созданным проектом «нанесения удара по

48. Комбат ДНР назвал направление возможного удара украинской армии // Рамблер. URl: https://news.rambler.ru/ukraine/37548102/.

49. *Эрлих С. Е.* Антидекабристский спецназ Кремля: Наталия Нарочницкая, Владимир Мединский, Николай Стариков // Историческая экспертиза. 2015. № 1. С. 108–138.

левопатриотической коалиции во главе с КПРФ»[50]. В поддержку тезиса об искусственном спойлерстве может свидетельствовать то, что Устав партии в высокой степени схож с Уставами других малых партий.

В момент до объединения партия имела 62 региональных отделения по всей стране, поэтому их сеть была второй в России после «Новых людей».

Отличительной особенностью данной партии в плане работы с электоратом является создание «Гвардии Захара Прилепина», которая, во-первых, устраивая различные политические акции, а иногда и провокации, позволяет партии оставаться на передовицах газет и журналов, а во-вторых, создаёт условия для поддержания «костяка» партии в постоянной «боевой готовности» и проводить быструю мобилизацию сторонников. В какой-то мере можно сравнить это образование с «Молодой гвардией Единой России».

Партия «За правду» имела ярко выраженный идеологический характер, в её составе были известные публичные персоны, а сайт был хорошо разработан и содержателен, но, как и остальные партии, у лево-консерваторов имелись признаки политтехнологического характера (схожесть Устава, наличие связи некоторых членов с Администрацией президента).

Чётко артикулируемая идеологическая повестка позволяет говорить о том, что партия была спойлером всех левых сил, в основном КПРФ и «Справедливой России», однако после объединения с последней в феврале 2021 года невозможно судить об успехе или неуспехе данной консервативно-патриотической организации. Из руководства партии в Госудуму прошёл Бабаков Александр и экс-глава партии Захар Прилепин, но он отказался от своего депутатского мандата.

### «Зеленая альтернатива»

Программа политической партии **«Зелёная альтернатива»** полностью строится вокруг темы защиты природы. В частности, программа партии начинается со слов: «Политическая партия ЗЕЛЕНАЯ АЛЬТЕРНАТИ-

50. Свобода, антиглобализм и социальное благополучие: Кредо новых эсеров // Московское городское отделение КПРФ. URL: https://msk.kprf.ru/2021/02/08/154341/.

ВА — партия новой волны, приоритетом которой является охрана природы России и продвижение экологических ценностей на всех уровнях власти и общественного диалога»[51].

В случае партии «Зеленая альтернатива» самыми частотными словами в программе являются производные от слова «экологический», а также «природа», «партия» и «альтернатива».

Руководство партии представлено основателем партии — экоактивистом, членом Общественной палаты Московской области, координатором проекта «Экологическая экспедиция» Русланом Хвостовым, который параллельно работает индивидуальным предпринимателем в сфере рекламы.

В составе правления, за исключением самого Р. А. Хвостова, числятся ещё 8 человек, большинство из которых являются малоизвестными экологическими активистами, ветеринарами, художниками, а не политиками. Анализ биографии персоналий может говорить о политтехнологичности партии.

Мысли о политтехнологичности данной партии укрепляются после знакомства с официальным сайтом. Сайт партии малосодержателен: отсутствует информация о региональных отделениях партии (в частной беседе представители партии рассказали о 53 региональных отделениях, хотя проверить это не удалось), небольшое количество разделов.

В случае «Зеленой альтернативы» сложно говорить о способах мобилизации электората: партия проводит только локальные акции (пикеты, флешмобы), о которых пишут исключительно на официальной странице партии; нет разветвленной сети представительств, где партийцы могли бы рекрутировать новые кадры партии или мобилизовать её сторонников; партия практически не попадает на передовицы федеральных отечественных СМИ, что негативно сказывается на её узнаваемости.

На федеральном уровне ни одна из парламентских партий не делает серьезного акцента в своей предвыборной кампании на экологическую повестку, поэтому можно предположить, что «Зеленая альтернатива» не является партией-спойлером какой-либо «системной» партии на общероссийском уровне. Её электоральный результат по итогам

51. Программа Политической партии ЗЕЛЕНАЯ АЛЬТЕРНАТИВА // Официальный сайт партии «Зеленая альтернатива». URL: https://zaecology.ru/programma-partii/.

выборов в Госдуму 2021 более чем скромный: 0,64% голосов, тогда как основатель говорил о цели в 2%.

Однако, если спуститься на уровень регионов, где «Зеленая альтернатива» была допущена к участию в выборах в 2020 году (Челябинская область и Республика Коми), то складывается впечатление, что партия работает не только для кооптации протестного электората, но и параллельно — для фрагментации электората таких партий, как КПРФ и «Яблоко». Например, партия стала конкурировать с Олегом Мандрыкиным от «Яблока» в Коми, когда остро стоял вопрос с Шиесом, а Михаил Махов — бывший депутат КПРФ в Челябинске — покинул ряды коммунистов и стал членом новой организации[52].

Сегодня экоактивисты подключаются к информационным поводам из других регионов. Например, партия информационно сопровождает действия защитников Троицкого леса в Москве, освещает скандалы вокруг нападения бродячих собак на ребёнка в Забайкальском крае, убийство тигра в Приморском крае. По словам собеседника автора статьи, данная партия будет выдвигать кандидатов на электоральных циклах в 2022 году, однако в каких именно регионах — не уточняется.

«Зеленая альтернатива» — идеологическая партия «одного вопроса», деятельность которой заметна лишь в субъектах с неблагоприятной экологической обстановкой, где системные оппозиционные партии как КПРФ или «Яблоко» присоединяются к протестам граждан по вопросам экологии, тогда как на федеральном уровне партия активно себя не проявляет. Если принимать во внимание руководящий состав партии, плохой функционал сайта и малосодержательность программы, то складывается впечатление о признаках политтехнологичности проекта.

## «Партия прямой демократии»

Наконец, мы переходим к изучению четвертой партии, созданной на волне регистрации новых партий в 2020 году, — «**Партии прямой демократии**».

Анализировать данную партию с идеологических позиций представляется невозможным, так как её программа чрезвычайно краткая

52. Интервью с Михаилом Маховым о проблемах экологии в Челябинской области // Челябинское областное отделение КПРФ. URL: http://kprf-chel.ru/2020/02/04/intervyu-s-mixailom-maxovym-o-problem/.

и малосодержательная. Сами представители партии пишут о том, что они «воздерживаются от декларирования какой бы то ни было базовой идеологии и считают своим долгом содействие формированию баланса общих интересов членов партии независимо от их взглядов и убеждений»[53]. Они стремятся «к максимальному внедрению механизмов и технологий прямой демократии на всех, от субмуниципального до федерального, территориальных уровнях»[54].

Семантический анализ текста их предвыборной программы показывает, что основными словами выступают: «партия», «референдум», «голосование».

Основателем партии является Вячеслав Макаров — экс-директор по продукту World of Tanks компании Wargaming.net. Вячеслав Макаров никогда не занимался политикой, поэтому его решение о создании партии прессой вызвало бурю комментариев и разговоров в СМИ и на просторах Интернета[55]. Однако работой над партией Вячеслав Макаров занимался недолго: 27 ноября того же года он заявил о своём уходе с поста генсекретаря ППД. Нынешним гендиректором партии является Олег Артамонов, который по совместительству является генеральным директором инжиниринговой компании Unwired Devices.

Согласно информации в СМИ, одним из создателей партии также является совладелец компании GR-Consulting S.r.l (Сан-Марино) Тимофей Шевяков. Шевяков также был главным редактором сайта «АнтиНАТО» и работал в «Фонде эффективной политики», в числе создателей которого Глеб Павловский и Марат Гельман. Хорошо известно, что «Фонд эффективной политики» работает в тесном сотрудничестве с Администрацией президента[56].

Таким образом, в активе «ППД» полностью отсутствуют люди, которые занимаются или когда-либо занимались политикой. Весь состав

53. Официальный сайт «Партии прямой демократии». URL: https://digitaldem.ru/dokumenty/platform/.

54. Ibid.

55. «Среди членов оргкомитета нет ни ярких оппозиционеров, ни ярких государственников» // Znak. URL: https://www.znak.com/2020-01-10/odin_iz_sozdateley_partii_pryamoy_demokratii_o_konsultaciyah_v_ap_i_uchastii_v_vyborah.

56. «Партия танчиков» осталась без танкиста. Вячеслав Макаров уходит из политики // Фонтанка.ру. URL: https://www.fontanka.ru/2020/11/27/69581448/.

партии состоит исключительно из блогеров, работников консалтинговых фирм и фирм, специализирующихся на технологиях. За исключением Вячеслава Макарова и Олега Артамонова информация об остальных членах высшего координационного совета практически отсутствует в публичном доступе. В каком-то смысле данная партия состоит из «ноунеймов» (людей, мало известных широкой публике. — *Прим. автора*).

О том, что партия создана лишь для видимости активной политической конкуренции и партийного обновления можно говорить, анализируя её технологии мобилизации электората, — их просто нет: партия не создаёт инфоповодов, не участвует в политической жизни регионов, где она представлена.

Согласно информации с официального сайта, партия функционирует в 48 субъектах России, что меньше, чем у всех новых партий. Однако есть основания полагать, что офисы партии не работают, так как на запросы автора исследования никто не ответил.

Более того, были выборочно проверены странички в социальных сетях сторонников «ППД» в нескольких регионах страны — последней записью во всех группах оказался пост от 14 сентября 2020 года, из которого следует, что партии нигде не удалось пройти 5-процентный порог. Видно, что с сентября 2020 года партия не работала в регионах.

Говорить об электорате «ППД» сложно, если не невозможно. Проблема сбора информации об электорате данной партии состоит не только в том, что мы пока не располагаем социологическими исследованиями по избирателям этой партии, но и в том, что партия сама отрекается от любой идеологии, поэтому нереально даже выдвигать предположения, кто может являться потенциальным избирателем «ППД».

Таким образом, программа партии неинформативна, поэтому невозможно определить, с каких идеологических позиций выступают её представители, в составе партии нет известных публичных персоналий. Вывод: партия является политтехнологическим проектом.

Тот факт, что после выборов 2020 года представители партийной структуры не ведут официальные странички в социальных сетях и не отвечают на запросы, может свидетельствовать о прекращении деятельности партии без официального самороспуска.

| Название партии | Идеология | Руководство партии | Инфраструктура (количество штабов) | Работа сайта (по 5-бальной шкале)[57] | Потенциальный электорат | Технологии мобилизации электората |
|---|---|---|---|---|---|---|
| «Новые люди» | Либеральная | Предприниматели | 463 | 5 | городская молодёжь, бизнес-сообщество, часть избирателей ЕР | Массированое информирование избирателя, развлекательные шоу, рекрут через региональные отделения |
| «За правду» | Консервативно-патриотическая | Политики, политтехнологи из АП, военные | 62 | 5 | Электорат правого лагеря | Массированное информирование избирателя, рекрут через региональные отделения, «Гвардия Прилепина» |
| «Зеленая альтернатива» | Партия «одного» вопроса (экология) | Экологи, активисты, пара политиков регионального уровня | 1[58] | 3 | Электорат «Яблока» и КПРФ | Информирование и локальные акции |

57. По 5-балльной шкале: 5 — очень удобный сайт с хорошей навигацией и регулярно обновляемым контентом, 4 — достаточно удобный сайт, но есть сложности с поиском необходимой информации, 3 — сайт сложен для использования, отсутствуют многие разделы, без которых информация о деятельности партии неполная.

58. Есть информация только о центральном офисе.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| «Партия прямой демократии» | Партия «одного вопроса» (прямые выборы) | Выходцы из IT-сферы и политтехнологи | 48[59] | 3 | — | — |

## Выводы

Проведенное автором исследование новых политических партий подтверждает гипотезу: каждая малая партия имеет признаки политтехнологического характера, а ППД представляет собой абсолютно политтехнологический проект. Однако партии значительно отличаются друг от друга по артикулируемой идеологии, по технологиям мобилизации электората, по развитости партийной инфраструктуры и официальных сайтов.

Из четырех партий в Госдуму прошли только «Новые люди» и некоторые представители уже несуществующей партии «За Правду». Электоральный успех партии А. Нечаева объясняется достаточно разработанной политической программой, хорошей представленностью в регионах, созданием инфоповодов, вовлечением местных элит — всего этого практически не было у «Зеленой альтернативы» и ППД. Партия бизнесмена, представив совершенно новую для российской политики последних лет повестку, смогла заинтересовать россиян во всех регионах страны, тем самым канализировав протестные голоса избирателей.

Из анализа идеологии партий следует, что «Новые люди» не являются искусственными «спойлерами» системных партий, тогда как «За правду» и «Зеленая альтернатива» (только на региональном уровне) могли играть роль специально созданных спойлеров, так как перехватывали повестку «системных» партий. Вместе с тем их эффективность в этом качестве должна отдельно изучаться в рамках другого исследования.

В целом полагаем, что создание новых политических проектов, пусть и не являющихся абсолютно самостоятельными акторами партийной системы, имеет определенные плюсы. Малые партии в первую очередь могут стать «социальными лифтами» для политиков «новой волны», которые не могли найти себя в старых партиях.

59. Количество указано на сайте, но есть вопросы о том, функционируют ли они.

Более того, конкуренция со стороны новых партий может стать стимулом для традиционных оппозиционных партий, чтобы те активнее участвовали в политической конкуренции, развивали собственные программы, ведь их устоявшийся электорат может «перетечь» к новым проектам. Это в свою очередь рискует подвергнуть эрозии их позиции в сложившейся партийной системе России.

Для «Единой России» малые партии — попытка избежать возможной нестабильности, когда традиционные «системные» партии представляют весьма ограниченное число социальных групп при наблюдающемся росте политической активности. При этом новые партийные проекты — потенциальный источник конкуренции, как когда-то партия М. Прохорова, однако действующее законодательство позволяет оперативно ликвидировать такие партии.

## Библиография


12 злобных редакторов. Русская «Википедия» заблокировала сообщество авторов, которые хвалили губернаторов и критиковали оппозицию // Meduza. URL: https://meduza.io/feature/2019/07/05/12-zlobnyh-redaktorov.

Автобиография Александра Казакова // Kompromat.lv. URL: https://www.kompromat.lv/item.php?docid=readn&id=491.

Александр Казаков: Консультативный совет будет следить за соблюдением идеологии на «земле» // «За правду». URL: https://zapravdu.org/2020/06/14/aleksandr-kazakov-konsultativnyj-sovet-budet-sledit-za-soblyudeniem-ideologii-na-zemle/.

*Аминова Г. Г.* Партии-спойлеры как угроза развитию политической конкуренции // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. № 8 (2). С. 127–132.

Бабаков, Александр Михайлович // ТАСС. URL: https://tass.ru/encyclopedia/person/babakov-aleksandr-mihaylovich.

*Бессуднов А.* 9 графиков: кто голосует за «Единую Россию», коммунистов и ЛДПР? // Republic. URL: https://republic.ru/posts/l/684349.

Большинство россиян равняются налево // РБК. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2018/10/26/5bd1b4a89a7947b421dc4b0e.

*Воробьева И. В.* Политическое участие жителей российского села // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2017. №3 (9). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskoe-uchastie-zhiteley-rossiyskogo-sela (дата обращения: 30.01.2021).

Городской средний класс в современной России. М.: Институт социологии ФНИСЦ РАНб 2006. URL: https://www.isras.ru/analytical_report_MiddleClass.html.

Горящая экология Челябинской области // Челябинское областное отделение КПРФ. URL: http://kprf-chel.ru/2020/04/16/goryashhaya-ekologiya-chelyabinskoj-oblast/.

*Даскалова К. Р.* Технологии политической мобилизации в системе мер по стимулированию электоральной активности: опыт Москвы // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 3 (17). С. 108–122.
Декларация политической партии «ЗА ПРАВДУ» // Официальный сайт партии «За правду». URL: https://zapravdu.org/2020/02/05/deklaraciya-politicheskoj-partii-za-pravdu/.
*Дорошенко С. В, Соломатин Я. И.* Мегаполис как среда формироввания политических ориентаций молодежи // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2018. № 1. С. 157–170.
Евгений Ступин поехал на Шиес поддержать северян в борьбе со свалкой // Московская городская дума. URL: https://duma.mos.ru/ru/2687/news/novosti-deputata-stupina-e-v/evgeniy-stupin-poehal-na-shies-podderjat-severyan-v-borbe-so-svalkoy.
Интервью с Михаилом Маховым о проблемах экологии в Челябинской области // Челябинское областное отделение КПРФ. URL: http://kprf-chel.ru/2020/02/04/intervyu-s-mixailom-maxovym-o-problem/.
Комбат ДНР назвал направление возможного удара украинской армии // Рамблер. URl: https://news.rambler.ru/ukraine/37548102/.
*Кремень Т. В.* Политическая мобилизация: объекты и субъекты // Историческая и социально-образовательная мысль. 2013. № 5. С. 146–149.
Кремль придумал новый способ помочь «Единой России» на выборах в Госдуму // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/12/02/817682-kreml-pridumal.
*Кынев А.* Все оттенки спойлерства: вредное, полезное и неизбежное // Republic. URL: https://republic.ru/posts/l/1012411.
*Лебедева С. О., Лясина И. Ю., Соколов Р. В.* Особенности электората ведущих политических партий современной России (по итогам социологического исследования в г. Волжском Волгоградской области) // Via in tempore. История. Политология. 2016. №1 (222). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-elektorata-veduschih-politicheskih-partiy-sovremennoy-rossii-po-itogam-sotsiologicheskogo-issledovaniya-v-g-volzhskom (дата обращения: 28.01.2021).
*Левинсон А.* Кто голосовал за парламентские партии // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2016/09/27/658589-golosoval-parlamentskie-partii.
*Любарев А. Е., Вольхина М. В.* Классификация новых политических партий // Политическая концептология. 2018. № 3. С. 234–240.
*Малкин Е., Сучков Е.* Основы избирательных технологий и партийного строительства. М.: Русская панорама, 2003.
Матвейчев назвал пост с призывом «уничтожать либералов» хайпом // Радио Свобода. URL: https://www.svoboda.org/a/30505877.html.
«Новые люди» стали наиболее перспективной новой партией // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/09/13/839724-novie-lyudi.
Новые не сдаются // Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/articles/2020/08/19/novyeludi/.
Новые партии подают заявления о регистрации отделений в регионах // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/04/12/827842-novie-partii-zayavleniya-registratsii.

Официальный сайт «Партии прямой демократии». URL: https://digitaldem.ru/dokumenty/platform/.
Партию «Новые люди» возглавил ее основатель Алексей Нечаев // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4449087.
Партия «Зеленая альтернатива» идет на выборы в заксобрания 39 регионов // Российская газета. URL: https://rg.ru/2021/01/25/zelenaia-alternativa-idet-na-vybory-v-zaksobraniia-39-regionov.html.
«Партия танчиков» осталась без танкиста. Вячеслав Макаров уходит из политики // Фонтанка.ру. URL: https://www.fontanka.ru/2020/11/27/69581448/.
Предвыборная программа политической партии «За правду». URL: https://zapravdu.org/wp-content/uploads/2020/08/Programma_ZA_PRAVDU-1.pdf.
Программа партии «Новые люди». URL: https://newpeople.ru/programm.
Программа Политической партии ЗЕЛЕНАЯ АЛЬТЕРНАТИВА // Официальный сайт партии «Зеленая альтернатива». URL: https://zaecology.ru/programma-partii/.
Сведения о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, назначенных на 13 сентября 2020 года // ЦИК РФ. URL: http://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2020/kategorii-viborov/.
Свобода, антиглобализм и социальное благополучие: Кредо новых эсеров // Московское городское отделение КПРФ. URL: https://msk.kprf.ru/2021/02/08/154341/.
Создатель World of Tanks покидает компанию ради «Партии прямой демократии» // Znak. URL: https://www.znak.com/2020-01-13/sozdatel_world_of_tanks_pokidaet_kompaniyu_radi_partii_pryamoy_demokratii.
*Соломатин Я. И.* Социологический анализ политических ориентаций молодежи российского мегаполиса // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. 2018. Т. 173. № 13 (1). С. 59–71.
Спойлеры отметились нулями // РБК. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2021/03/18/605214739a79470a6639197c.
«Среди членов оргкомитета нет ни ярких оппозиционеров, ни ярких государственников» // Znak. URL: https://www.znak.com/2020-01-10/odin_iz_sozdateley_partii_pryamoy_demokratii_o_konsultaciyah_v_ap_i_uchastii_v_vyborah.
Ценности, ориентации и участие в политической жизни российского молодого поколения // Левада-центр. URL: https://www.levada.ru/2020/06/30/tsennosti-orientatsii-i-uchastie-v-politicheskoj-zhizni-rossijskogo-molodogo-pokoleniya/.
Эксперты «Единой России» задумались о том, как ей победить в 2021 году // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/11/21/816906-eksperti-edinoi-rossii.
Электоральные рейтинги партий // Левада-центр. URL: https://www.levada.ru/2020/12/09/elektoralnyj-rejtingi-partij/.
*Эрлих С. Е.* Антидекабристский спецназ Кремля: Наталия Нарочницкая, Владимир Мединский, Николай Стариков // Историческая экспертиза. 2015. № 1. С. 108–138.
«Яблоко» поддержало выдвижение активиста коалиции «Стоп — Шиес» на выборы губернатора Архангельской области // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4433489.

*Colton T. J.* The Politics of Democratization: The Moscow Election of 1990 // Soviet Economy. 1990. 6 (4). P. 285–344.
*Diamond, L*. Thinking about hybrid regimes // Journal of Democracy Volume. April 2002. Vol. 13. Number 2. P. 21–35.
Freedom in the World 2020 выявил упадок устоявшихся демократий // Freedom House. URL: https://freedomhouse.org/ru/article/novyy-doklad-freedom-world-2020-vyyavil-upadok-ustoyavshikhsya-demokratiy.
*Gandhi J.* Political Institutions under Dictatorship. New York: Cambridge University Press, 2008.
*Gandhi, J., and E. Lust-Okar*. Elections Under Authoritarianism // Annual Review of Political Science. 2009. Vol. 12. P. 403–422.
*Golosov, Grigorii V.* The territorial genealogies of Russia's political parties and the transferability of political machines // Post-Soviet Affairs. Vol. 30. No. 6 (2014). P. 464–480.
*Grigorii V. Golosov*. Do spoilers make a difference? Instrumental manipulation of political parties in an electoral authoritarian regime, the case of Russia // East European Politics. 2015.
*Guriev, Sergei and Papaioannou, Elias*. The Political Economy of Populism (February 21, 2020). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3542052 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3542052.
*Wesley H. Holliday, Eric Pacuit*. Split. Cycle: A New Condorcet Consistent Voting Method IndependentofClonesandImmunetoSpoilers.2000.DOI:10.48550/arXiv.2004.02350.
*Steven Levitsky, Lucan A. Way*. Elections without democracy: the rise of competitive authoritarianism // Journal of Democracy Volume. April 2002. Vol. 13. Number 2. P. 51–65.
*Ross, Cameron.* Systemic and Non-Systemic Opposition in the Russian Federation: Civil Society Awakens? Abingdon, Oxon: Routledge, 2016.
*Sakwa R*. Party and Power: Between Representation and Mobilisation in Contemporary Russia // East European Politics. 2012. 28 (3). P. 310–327.
*Schedler A*. The Menu of Manipulation // Journal of Democracy Volume. April 2002. Vol. 13. Number 2. P. 36–50.

---

## A Suggested Classification of New Russian Political Parties

Sergey Filimonov, graduate student at the department of foreign affairs, The RF Ministry of Foreign Affairs' Moscow State Institute of International relations.
filimonov.russ68@gmail.com

*Keywords*: «Новые люди» [New People], «За Правду» [For Truth], «Партия прямой демократии» [Party of Direct Democracy], «Зеленая альтернатива» [Green Alternative], new political parties, classification of political parties, spoilers.

*Abstract*: The purpose of this paper is to determine which new Russian political parties, which completed the procedure of registration in 2020, can act as "spoilers" for the opposition parties in the Parliament, In order to achieve this goal, the author has undertaken an attempt to provide classification for the new political parties basing on the approach that was

taken by famous Russian political scientists A.Lyubarev and M. Volkhina. This approach was employed by Lyubarev and Volkhina in their research, where they offered their classification of small Russian political parties that were set up after 2021. The output of the research and analysis clearly states that all new Russian political parties possess certain features that are typical for political technologies. However, it would be an exaggeration to assert that every new Russian political party has been designed as a "spoiler" for a specific political party in the Russian Parliament.

# Свобода массовой информации в Российской Федерации
## Законодательство и правоприменительная практика

Илья Шаблинский
Доктор юридических наук, профессор. ishablin@yandex.ru

*Ключевые слова*: Европейский суд, массовая информация, информация, СМИ, сайт, суд, Конституционный Суд, свобода выражения мнения, блокировка интернет-ресурсов.

*Аннотация*: Закон «О средствах массовой информации» 1991 года — один из старейших законодательных актов постсоветской России. Автор объясняет, как работают СМИ в сегодняшней России, показывает различные формы контроля со стороны государства и комментирует конкретные случаи. Российское законодательство включает систему норм, которые распространяются на свободу прессы и накладывают многочисленные ограничения на информационные ресурсы. По сравнению с аналогичными европейскими нормативными актами, российские законы предусматривают внушительное количество различных запретов и ограничений. В 2012 году наблюдался стремительный рост числа запретов. Одновременно с этим начал меняться характер российского политического режима. Автор комментирует, как в течение последнего десятилетия вносились изменения в соответствующее российское законодательство, и подробно описывает соответствующую российскую судебную практику того времени. Неудивительно, что суды следовали тенденции, заданной российскими законодателями, и были направлены на дальнейшее ограничение свободы прессы[1].

DOI: 10.55167/3d119f84c28a

1. Настоящая статья была закончена в январе 2022 года и отражала ситуацию в медиа-пространстве России, а также состояние правового регулирования медиа-отношений на тот момент. Его особенностью было то, что авторитарные черты политического режима были вполне очевидны, но при этом сохранялось определенное (хотя и постоянно сужающееся) пространство свободного обмена мнениями по важным общественным вопросам. После начала в конце февраля 2022 г. войны в Украине ситуация изменилась радикально. Деятельность ряда независимых СМИ были почти сразу прекращена (под различными формальными предлогами), были введено новые нормы в Уголовный кодекс и в Кодекс об административных правонарушения, грозящие преследованием всякому излагающему отличные от официальных взгляды на текущую войну, была, фактически введена военная цензура, хотя и без введения военного положения. Таким образом, как видно теперь, статья описывает ситуацию со свободой массовой информации, которую можно считать «предвоенной». Вероятно, и в этом сегодня также можно усмотреть некоторый познавательный смысл. Поэтому мы ничего не стали менять в данной статье — будущих историков государства и права это, надеемся, устроит. — *Прим. редколлегии.*

Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» 1991 г. (далее — Закон о СМИ) — один из самых старых российских законов, принятый буквально через несколько дней после формального прекращения существования Союза ССР. Его принятие стало событием в жизни страны, привычной к произволу цензурных ведомств. Тема свободы слова и массовой информации оставалась одной из самых обсуждаемых и острых в России — даже в условиях тоталитарного режима. Закон в ст. 3 ввел запрет на цензуру, определив ее как требование предварительно согласовывать содержание материалов либо запрет на распространение материалов. Закон также провозгласил в ст. 1 («Свобода массовой информации»), в частности, что в Российской Федерации производство и распространение массовой информации, а также эксплуатация технических устройств и оборудования, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации, не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством. Собственно, об указанных ограничениях и следует вести речь, разбирая тему свободы массовой информации. Понять реальность свободы можно только определив фактические границы, установленные для нее государством.

## 1. Оценка общей ситуации со свободой массовой информации

Сначала попытаемся обозначить общую картину.

Информационное пространство в России образуют несколько сотен телеканалов и радиостанций, несколько десятков тысяч печатных изданий, подавляющее большинство которых сейчас фактически являются региональными или местными СМИ (сохраняя относительно небольшие или даже микроскопические читательские аудитории), а также главные акторы медиа-поля — тысячи интернет-ресурсов, из которых лишь несколько десятков предлагают политический контент. Более или менее точные данные можно найти в реестре Роскомнадзора, но мы тут сошлемся на исследование «МБХ медиа», в котором рассматривается также динамика регистрации новых СМИ. Небольшие печатные издания и местные телекомпании продолжают регистрироваться в качестве СМИ. Во многих случаях они рассчитывают на ту или иную форму поддержки государственных структур. Количество регистраций новых СМИ остается примерно на одном уровне (в 2018–2020 годах ко-

личество регистраций новых СМИ составляло примерно столько же, сколько и в конце 1990-х — около 3–4 тысяч в год). Но это мало, о чем говорит: регистрируются в основном печатные издания, почти не заметные на медиа-поле. Новые информационные ресурсы (в основном интернет-ресурсы) большого смысла в регистрации в качестве СМИ, в общем, не видят. В реестре Роскомнадзора состоят 149 288 СМИ, из них действуют 61 576 (около 40%)[2].

Государство контролирует крупнейшие телеканалы — «Первый», «Россия-1», ТВЦ, НТВ, «Культура». Точнее, речь должна идти о контроле департамента внутренней политики Администрации президента за собственно политическим (включая новостной) контентом всех указанных телеканалов, кроме «Культуры», у которого политического контента нет. У названных телеканалов также большую часть объема занимают неполитические программы. Таким образом, объект контроля достаточно конкретен: новостные выпуски, регулярные выпуски пропагандистских программ с постоянными телеведущими и специальные документальные фильмы (передачи), посвященные конкретных проблемам (например, закону об «иностранных агентах») или персонам (например, Льву Пономареву). Это не предварительный контроль, но главные редакторы сами знают, что можно, а что нельзя. Частные телеканалы существуют и производят, в основном, развлекательную продукцию. Некоторые достаточно успешны, и, вероятно прибыльны (СТС, ТНТ и другие).

В радиовещании государственные радиоканалы также доминируют. Некоторые из них — «Вести.ФМ», прежде всего — вещают на всю территорию страны. При этом особое место занимает феномен московской радиостанции «Эхо Москвы», которая с 1991 г., формально оставаясь государственным ресурсом (с учетом того, что большую часть акций ЗАО «Эхо Москвы» контролирует холдинг «Газпром-Медиа»), фактически, представляет собой площадку для выражения самых разных точек зрения, в том числе и резко критических по отношению к власти. В значительной мере такое положение обусловлено менеджментом и дипломатическими усилиями главного редактора Алексея Венедиктова, а также негласным допущением данного феномена главой государства и другими представителями руководства страны.

2. URL: https://mbk-news.appspot.com/sences/smi-ne-nuzhny/.

Государство в лице его различных органов власти, в том числе региональных, контролирует и подавляющее большинство печатных изданий, популярность которых заметно убывает. Наиболее крупные печатные издания, имеющие пока возможности для распространения на всей (или почти на всей) территории страны — «Комсомольская правда», «Аргументы и факты» — не публикуют никаких материалов, содержащих критику политики государства в каких-либо областях, демонстрируя полную политическую лояльность.

При этом с политической тематикой связана совсем небольшая часть объема публикуемой этими изданиями информации. В основном, это материалы, характерные для бульварной прессы. И это условие выхода хоть на какую-то прибыльность. «Аргументы и факты» в реальности финансируются мэрией Москвы и уже давно не являются прибыльным изданием. Издательский дом «Комсомольская правда» остается прибыльным активом и контролируется группой предпринимателей.

Печатные издания, сохраняющие значительную аудиторию и определенную независимость от государства, можно буквально пересчитать по пальцам: в частности, это МК («Московский комсомолец»), «Новая газета», «Независимая газета» и некоторые другие издания.

Так или иначе, но они, «Эхо Москвы» и еще десяток интернет-ресурсов позволяют говорить о все еще существующем коридоре свободы в медиапространстве страны.

Тиражи газет не всегда можно определить точно, редакции сообщают не самые точные цифры, но можно понять, что лидером является «Комсомольская правда» с общим тиражом (московский и все региональные выпуски) около 10 млн экземпляров. У МК тираж московского выпуска по субботам может достигать 500 тысяч, но в регионах обычно по несколько тысяч. Все печатные издания имеют свои сайты в Интернете и ведут учет просмотрам.

Редакции точно знают, что на страницах газет помещать негласно запрещено: какую бы то ни было критику главы государства, информацию о его предполагаемом имуществе и членах семьи, критику в адрес ФСБ и вообще спецслужб, упоминания о Крыме как части Украины, вообще рассуждения о том, что Республика Крым была отделена от Украины вопреки международному праву. Авторов подобных публикаций могут ожидать уголовные дела (по любым статьям).

Цензуры как требования государственных органов о *предварительном согласовании публикации* практически давно не существует. Может быть, за исключением некоторых государственных телеканалов. Таким образом, данная формулировка закона давно устарела. Термин «цензура» нуждается в обновлении, поскольку само явление цензурирования (вмешательства государства в работу информационного ресурса) существует. Чаще всего оно означает набор высказанных или подразумеваемых угроз в адрес журналиста или редакции. Речь может идти об угрозе увольнения, заведения уголовного дела или причинения вреда здоровью. В ряде случаев, как известно, журналисты и редакторы становились жертвами наемных убийц (не всегда, впрочем, связанных с государством). Теоретический вопрос о том, можно ли считать такие угрозы цензурой остается открытым, но, в сущности, он важен лишь для теоретиков права.

Формой цензуры следует признать и создание представителями государства технических препятствий для теле- и радиовещания неугодных теле- и радиопрограмм (каналов). Это нововведение в цензурной сфере, связанное с технологическими особенностями современных массовых коммуникаций. Хотя в конечном счете это следует признать силовым воздействием на редакции. Так, в январе 2014 г. редакция телеканала «Дождь», быстро нарастившего популярность, была обвинена (сначала журналистами государственных СМИ, потом представителями госструктур) в вынесении в качестве предмета обсуждения (и опроса телезрителей) вопроса о ленинградской блокаде. Почти сразу же спутниковые и кабельные операторы, до этого заключившие договоры с телеканалом, начали «отключать» телеканал — приостанавливать использование лицензии на трансляцию в своих кабельных сетях. Это следовало понимать как выражение ими возмущения по поводу неуместного вопроса. На самом деле, судя по свидетельствам самих представителей операторов, на них оказывалось давление со стороны руководства Роскомнадзора, ссылавшегося на еще более высокое начальство. Ссылка на «недопустимый вопрос» использовалась как повод. От «Дождя», таким образом, отказались все операторы. Телеканал после этого сохранил лишь вещание в интернете (но все же не был ликвидирован).

Примерно в этот же период разворачивалась история с ликвидацией томской телекомпании ТВ-2. Будучи региональным телеканалом (и новостным агентством), ТВ2 к 2014 году заслужил репутацию СМИ,

способного на критику как региональных, так и федеральных властей. Критика эта обычно не носила радикального или политического характера, но у властей накопилось раздражение. В апреле 2014 г. ТВ2 вынужден был прервать передачи из-за выхода из строя фидера (кабеля, передающего телевизионный сигнал), а представители кампании, обеспечивающей связь, никак не могли в течении месяца устранить неполадку. В мае ТВ2 получил предупреждение от Роскомнадзора в связи с нарушением условий лицензии — передачи телеканала не выходили в эфир более месяца. Передачи возобновились в июне, однако в ноябре Областной радиотелевизионный передающий центр уведомил телекомпанию о том, что договор вещания между ТВ2 и телерадиовещательной сетью не будет продлён на 2015 год. Уже без объяснения причин. С 1 января 2015 года вещание ТВ2 было отключено.

Интересно, что именно журналисты ТВ2 были инициаторами идеи «Бессмертного полка», народных шествий с портретами родственников-участников Великой Отечественной войны — идеи, которая необычайно понравилась в Кремле. Это редакции не помогло.

Особые случаи — давление на информационные ресурсы, которые правящая в России группа рассматривает в качестве инструментов реальной политической оппозиции. Интернет-сайт «Фонда борьбы с коррупцией» (ФБК) несколько лет был самым эффективным оппозиционным изданием, но в 2019 г. был внесен в реестр «иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента», а в 2021 г. по требованию прокуратуры ФБК был признан «экстремистской организацией» и ликвидирован.

Под надуманными предлогами не были зарегистрированы как СМИ некоторые издания, в создании которых принимали участие Алексей Навальный и Дмитрий Гудков, которых власть рассматривает как неприемлемых оппонентов.

Основной объем информации, отражающей борьбу мнений и политических позиций в стране, приходится уже на интернет-ресурсы. У подавляющего большинства таких ресурсов частные владельцы. Но ряд наиболее популярных интернет-ресурсов, изначально создававшихся частными лицами и сохранявшими определенную независимость от государства (например, Лента.ру и другие) перешли под контроль государства.

Примерно до 2012 г. интернет-издания («сетевые издания» по терминологии Закона о СМИ) были в целом свободны от ограничений, действовавших в отношении традиционных (печатных и эфирных) СМИ. С 2012–2013 гг. государство взялось за них.

## 2. Законодательные основы ограничений свободы массовой информации

Российское законодательство содержит целую систему норм, регулирующих отношения, связанные со свободой массовой информации, налагающих на информационные ресурсы густую сеть ограничений. Такой подход принят в некоторых европейских государствах (в США, как известно, используется другой подход), но, пожалуй, российские законы отличаются редкостной дотошностью, если говорить именно о запретах и ограничениях.

Закон о СМИ в специальной статье 4 перечисляет виды «злоупотреблений свободой массовой информации», которые могут служить основанием для установления запретов на распространение определенной информацией. Изначально эта статья была очень короткой, предусматривая лишь запрет на «использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний». Позже она разрослась, поскольку с 1995 года депутаты разных созывов стремились к тому, чтобы обязательно указать в законе конкретные виды запрещенной информации, несмотря на то, они в основном охватывались емкой первоначальной формулировкой. Таким образом, оказались, в частности, специально выделены призывы к осуществлению террористической деятельности или публичные оправдания терроризма, экстремистские материалы, а также материалы, содержащие нецензурную брань. Эта же статья стала касаться информации, распространяемой на определенных в законе условиях, несоблюдение которой влечет административную ответственность: например, информации о запрещенных судом общественных объединениях без указания на то, что они признаны экстремистскими (террористическими), а их деятельность запрещена.

Последней порцией в этом ряду запретов стал запрет на распространение информации об организациях и физических лицах, внесенных в реестры организаций и физических лиц, «выполняющих функции

иностранного агента», без указания на то, что они находятся в данных реестрах.

Позже, в 2006 г. был принят Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее — Закон об информации; указанные законы мы будем именовать «базовыми»), в который также стали вноситься различные ограничения и запреты на распространение информации определенного содержания. Быстрое увеличение числа запретов началось примерно с 2012 г. Именно с этого периода стали происходить изменения и в характере всего политического режима.

Следует специально отметить, что почти все новеллы-запреты касались уже новых форм распространения массовой информации — интернет-ресурсов: владельцев сайтов, аудиовизуальных сервисов, провайдеров, новостных агрегаторов и т. д. Формально большая часть этих ресурсов не регистрировалась в качестве СМИ. Но это не имело реального значения. Информационную картину в стране определяли уже они, и государство целилось именно в них. Что касается позиции судов, то они даже в случаях, когда в законе говорилось о распространении информации с помощью СМИ, приравнивали к последним любые интернет-ресурсы.

Одним из первых примеров этого подхода стал приговор, вынесенный в 2008 г. Кировским районным судом г. Перми в отношении Дмитрия Ширинкина, обвиненного в соответствии со ст. 207 в заведомо ложном сообщении об акте терроризма, распространенном посредством СМИ. Ширинкин разместил в своем блоге текст, пародирующей угрозу со стороны человека, собирающегося совершить массовое убийство, и суд счел, что текст в интернет-блоге — это то же самое, что текст в СМИ[3]. Далее такой подход стал для судов общепринятым. При этом блогеры не пользовались правами журналистов, но ответственность несли, в целом, на тех же основаниях, что и сотрудники редакций зарегистрированных СМИ.

Поправки, вносимые в два базовых закона, в определенной мере отражали особенности политической конъюнктуры. Изначально законодатель решил распространить на информацию в Сети те же ограниче-

3. URL: https://www.gazeta.ru/social/2008/10/15/2856996.shtml (дата обращения 15.01.2022).

ния, что действовали для информации в СМИ. В новой статье 15.1 Закона об информации, посвященной созданию единого реестра доменных имен, содержащих информацию, распространение которой запрещено, предусматривались те же ограничения, что и в Законе о СМИ. Правда, помимо вполне конкретных видов информации, подлежащей запрету (вроде, оправдания терроризма, нецензурной лексики и др.), там содержалось основание для запрета, которое никак нельзя было признать конкретным: «решение суда о признании информации, распространяемой посредством сети „Интернет“, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено».

Но так или иначе, данного перечня законодателю вскоре показалось мало.

В декабре 2013 г. в Закон об информации была внесена поправка (статья 15.3), устанавливающая обязанность Роскомнадзора по требованию прокуратуры блокировать интернет-ресурсы, распространяющих информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, экстремистской деятельности, участию к несогласованным с властями публичным мероприятиям. Отчасти эту поправку можно было увязать с событиями, происходившими тогда в Киеве. В то же время, блокировать интернет-ресурсы, в соответствии с поправкой теперь можно было и за распространение материалов организации, признанной нежелательной.

Данная статья была применена уже через пару месяцев в отношении ряда интернет-ресурсов, выражавшими в той или иной мере взгляды политической оппозиции: Грани.ру, Каспаров.ру, Ежедневного журнала и блога Алексея Навального. Все эти информационные ресурсы были заблокированы. Активист одной из незарегистрированных партий Павел Рассудов в начале 2014 г. обратился в Тверской суд, обращая его внимание на то, что никаких оснований, предусмотренных новой статьей для блокировки не было: упомянутые интернет-ресурсы не размещали призывов к каким-либо акциям и какой-либо информации экстремистского содержания (исходя из видов экстремистской деятельности, перечисленных в Федеральном законе «О противодействии экстремизму»). Интересно, что представитель прокуратуры и не пытался доказывать обратное. «Какая именно информация с приведенных скриншотов была противоправной, прокурор пояснить не смогла и даже заметила, что отдельно взятые материалы могут не содержать ничего „крамольного“. „Но если не рассматривать их в отрыве от контекста, ясно, что весь

сайт направлен на призывы к противоправным действиям“, — заявила прокурор»[4].

Для суда этого довода оказалось достаточно: в июне 2014 г. он отказал в удовлетворении иска Рассудова. В общем, это показало, что нормы установленного запрета будут использоваться активно и трактоваться предельно широко, а суды всегда будут на стороне прокуратуры.

С тех пор заблокированными оказались тысячи интернет-ресурсов. В немногих случаях их владельцы пытались обжаловать решения Роскомнадзора о блокировках: мы рассмотрим некоторые такие случаи ниже.

Далее в Закон об информации запрещающие нормы вводились едва ли не каждый год. Пользуясь известной метафорой, можно сказать, что запреты и ограничения сыпались как горох. В ноябре 2014 г. была введена статья 15.6, устанавливающая возможность блокировки сайтов, на которых неоднократно и неправомерно размещалась информация, содержащая объекты авторских или смежных прав. В июне 2016 г. появилась статья, устанавливающая правовое положение и основания для ответственности новостных агрегаторов. На них были наложены точно такие же ограничения, как и на СМИ (в упомянутой выше ст. 4 Закона о СМИ). Помимо того, было запрещено «использование новостного агрегатора в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения недостоверной общественно значимой новостной информации под видом достоверных сообщений». В новой статье было также указано, что «нарушение владельцем новостного агрегатора требований настоящей статьи влечет за собой уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В мае 2017 г. появилась статья 10.5, устанавливающая точно такие же требования к владельцам аудиовизуальных сервисов (кроме требования о проверке достоверности размещаемой информации).

Впрочем, в этот же период в Сети появилось немало ресурсов, позволяющих обходить блокировки и получать доступ к запрещенной информации. Эти возможности активно использовались пользователями. В этой связи в июле 2017 г. в Закон об информации была внесена новая

4. URL: https://www.comcb.info/material.php?id=5395B61DE9402 (дата обращения 15.01.2022).

статья 15.8, направленная уже против провайдеров, содействующих доступу к заблокированным ресурсам.

В 2019–2021 гг. после президентских выборов 2018 г. и, возможно, в связи с тем, что в российском секторе Сети стало появляться значительно больше, чем раньше, материалов, резко критикующих власть, в названный закон было внесено несколько новых весьма характерных статей.

В марте 2019 г. в Законе об информации появилась статья 15.1-1, позволяющая блокировать информацию, выражающую «в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации».

Но этого ограничения оказалось мало, поскольку в Сети появилось немало критических высказываний в адрес представителей власти, содержащих обвинения в воровстве, коррупции, злоупотреблении служебным положением и т. п. Судя по всему, именно в этой связи законодатели оперативно ввели в закон новую норму (статью под трудновоспроизводимым номером 15.1-2), устанавливающую основания для блокировки ресурсов, содержащих «недостоверную информацию, которая порочит честь и достоинство гражданина (физического лица) или подрывает его репутацию и связана с обвинением гражданина (физического лица) в совершении преступления».

В декабре 2019 г. новая статья 15.9 Закона об информации установила возможность блокировки сайтов иностранных СМИ, «выполняющих функции иностранного агента», а также сайтов российских СМИ, учрежденных таким иностранным СМИ.

В декабре 2020 г. была введена норма, распространяющая запреты и ограничения, установленные для СМИ, новостных агрегаторов и аудиовизуальных сервисов на распространение информации в социальных сетях.

В марте 2021 г. появилась норма, предусматривающая право избирательных комиссий обращаться в Роскомнадзор с просьбой о блокировке интернет-ресурсов, которые по их мнению, распространяли информацию, нарушающую законодательство о выборах и референдумах.

Закон о СМИ в этот же период изменялся незначительно. Там, в частности, появились нормы об иностранных СМИ, выполняющих

функции иностранного агента, а также о физических лицах, получивших статус «иностранных СМИ, выполняющих функцию иностранного агента». Последняя формулировка звучала нелепо и явно противоречила нормам этого же закона, определявшего СМИ как «форму распространения массовой информации».

Были созданы соответствующие реестры. В качестве условия для включения в эти реестры было предусмотрено получение «денежных средств и (или) иного имущества от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и (или) иное имущество от указанных источников». Включенные в реестр СМИ обязаны маркировать любую свою продукцию надписью, сообщающей о соответствующем статусе «СМИ, выполняющего функцию иностранного агента», а также представлять отчеты о своей финансовой деятельности.

Вскоре выяснилось, что данную норму Роскомнадзор толкует предельно широко. О практике ее применения чуть ниже.

Говоря о нормах базовых законов, устанавливающих ограничения и запреты, необходимо сказать и о нормах Уголовного кодекса РФ, корреспондирующих указанным запретам. Если блокировку информационных ресурсов можно счесть формой информационной ответственности (мы полагаем, что данный вид ответственности может быть выделен), и этот вид ответственности применяется сейчас в России наиболее часто, то традиционная уголовная ответственность также применялась достаточно широко. Наиболее часто в случаях выявления правоохранительными органами высказываний, признаваемых «экстремистскими», применяется ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства». Данный состав подразумевает действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет». Наиболее серьезной правовой проблемой, связанной с применением данной статьи, остается понятие «ка-

кой-либо социальной группы», которая может толковаться судами предельно широко. Таким образом, экстремистскими могли быть признаны критические высказывания в адрес полиции, работников прокуратуры, чиновничества.

Также в подобных случаях применялась ст. 280 УК РФ («Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности»).

Корреспондирующими нормами по отношению к упомянутой выше статье 15.1-1 Закона об информации, позволяющей блокировать информацию, выражающую «в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству… или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации», являются части 3–5 статьи 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (мелкое хулиганство). За последние три года в соответствии с ней было привлечено к административной ответственности около сотни владельцев сайтов или пользователей Сети, оставивших на различных сайтах комментарии или графические изображения.

Рассмотрим теперь некоторые аспекты правоприменительной практики.

## 3. Ограничение свободы массовой информации: правоприменительная практика

Прежде всего — об уголовном преследовании за публикации в интернет-ресурсах и СМИ. Следует, прежде всего, отметить, что в подавляющем большинстве случаев речь идет именно о публикациях в Сети — чаще всего в социальных сетях, и прежде всего, в сети «ВКонтакте», а также (реже) в группах в WhatsApp.

Обратимся к данным за 2019–2020 гг., опубликованным аналитическим центром «Сова», который уже на протяжении многих лет ведет учет и анализ дел, возбужденных в соответствии со ст. 280 и 282 УК РФ. В отчете центра говорится: «В 2020 году количество приговоров, вынесенных за „экстремистские высказывания“ (возбуждение ненависти, призывы к экстремистским или террористическим действиям и т. д.), по нашим неполным данным, немного увеличилось по сравнению с тем, что было годом ранее. Центру „Сова“ известно о 99 приговорах против

111 человек в 49 регионах страны. За 2019 год мы знаем о 73 таких приговорах против 79 человек в 47 регионах».

Тут следует оговориться: высказывания, за которые их авторы были привлечены к ответственности, были размещены не только в СМИ, но также и в других источниках. (Например, в ксенофобской книге «Слово и дело Ивана Грозного», автор и распространители которой были приговорены к условным срокам.)

Согласно данным Верховного Суда, наибольшее число уголовных приговоров за указанный период было вынесено по ст. 280 УК («Призывы к осуществлению экстремистской деятельности»): за первые шесть месяцев 2020 года были осуждены 80 человек (из них у 68 осужденных это была основная статья обвинения). Далее следует ст. 205.2 УК («Пропаганда терроризма») — 73 осужденных в первой половине 2020 года (у 58 — основная)[5]. Количество осужденных по другим статьям значительно меньше: по ст. 280.1 («Призывы к сепаратизму») был вынесен один приговор, три человека были осуждены по ст. 354.1 («Реабилитация нацизма»), один — по ч. 1 ст. 148 УК («Оскорбление чувств верующих»), три — по ст. 282 УК («Возбуждение ненависти»)[6].

С 2021 г. активно заработала норма закона о СМИ о наделении информационных ресурсов статусом «иностранного СМИ, выполняющего функцию иностранного агента». Главный смысл маркировки информационной продукции, предусмотренной данной нормой, заключался, как можно было понять, в том, чтобы опорочить СМИ в глазах его аудитории, унизить и стигматизировать его. В соответствующий реестр были, в частности, включены телеканал «Дождь», информационное агентство «Росбалт», интернет-издания «Медуза», «Зона права», *The Insider* и другие информационные ресурсы. При этом работа данных изданий не была прервана, но была затруднена. Определяя «иностранное финансирование» «Росбалта», Минюст усмотрел его, в частности, в средствах, полученных информационным агентством от центра «Сова» (ранее при-

5. URL: https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2021/03/d43757/ (дата обращения 17.01.2022).

6. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 1 полугодие 2020 года // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации (http://cdep.ru/index.php?id=79&item=5460).

знанного организацией, исполняющей функции иностранного агента) за аренду помещения для проведения конференции.

Но все же наиболее часто по отношению к информационным ресурсам в сети интернет, вызвавшим недовольство государственных органов, применяется такая мера как «ограничение доступа» по требованию Роскомнадзора, то есть блокировка ресурса. Поскольку она предусмотрена специальным Законом об информации, а не Кодексом об административных правонарушениях, ее следует считать мерой особой, информационной ответственности.

Как было сказано выше, сегодня основной массив информации, связанный с обменом различными мнениями, в том числе по политическим, экономическим и религиозным темам, размещается на интернет-ресурсах. Вопрос о свободе массовой информации сегодня — это прежде всего вопрос о свободе в Сети. Новизна ситуации состоит в том, что обычные граждане-непрофессионалы оказались наделены теми же техническими возможностями для выражения своих мыслей и размышлений, что и работники СМИ. Диапазон средств выражения мнений, в частности, аудиовизуальных средств серьезно расширился.

Насколько можно судить, это озаботило ряд государственных структур, работающих, в частности в сфере безопасности и борьбы с экстремизмом[7]. Они попытались выработать новый инструментарий с учетом новой фазы информационной революции. Мы говорим сейчас о ситуации в Российской Федерации, хотя, вероятно, речь можно вести и о глобальной тенденции. Можно согласиться с российским автором А. Ефремовым, делающим вывод о том, что «в целом развитие правового регулирования в сфере новых информационных технологий, а также практика их применения в разных странах сопряжены с нарушениями фундаментальных прав человека»[8].

7. См.: *Пастухов П. С.* Правовые аспекты использования информационных технологий для обеспечения общественной безопасности и общественного порядка // Вестник Прикамского социального института. 2016. № 3 (75). С. 6–12; *Василенко В. И.* Массмедиа в условиях глобализации. Информационно-коммуникационная безопасность. — М.: Проспект, 2015.

8. *Ефремов А.* Новые информационные технологии в практике Европейского Суда по правам человека// Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. №6 (30). С. 10.

Итак, обратимся к правовым аспектам такого вида радикального ограничения деятельности интернет-ресурсов как *блокировка сайтов* либо их отдельных страниц. Совсем недавно Европейским судом по правам человека было вынесено сразу несколько решений по делам, связанных с жалобами именно российских заявителей на блокировку интернет-ресурсов[9]. Данные решения представляют, по нашему мнению, существенный интерес. Мы рассмотрим их подробнее, поскольку они в полной мере демонстрируют подход к делам о блокировке в *российских национальных судах*.

Подчеркнем тут, что за восемь лет действия соответствующей нормы были заблокированы тысячи интернет-ресурсов, но удобнее рассмотреть именно те случаи, когда заявители, пройдя все российские судебные инстанции, дошли до Европейского суда.

Правовое значение тут имеют несколько аспектов, связанных с действиями государственных органов, направленными на ограничение доступа к определенным материалам в сети. Во-первых, необходима правовая оценка того, идет ли речь о сайте в целом либо об отдельных его страницах или фрагментах. Статья 2 Федерального закона «Об информации…» позволяет дифференцировать сайт в целом и его сегменты. Важно выяснить, подвергается ли блокировке сайт полностью, либо отдельная его страница. Во-вторых, необходима правовая оценка действий власти после того как отмеченные нарушения были устранены: были удалены либо исправлены определенные тексты или изображения. Почему в подобных случаях блокировка не снимается?

Упомянутые выше дела, связанные с блокировкой интернет-ресурсов и рассмотренные Европейским судом в один день, привели к схожим результатам: в каждом из четырех случаев суд признал, что Россия нарушила ст. 10 (право на свободу выражения мнения) и в совокупности с ней ст. 13 (право на эффективное средство правовой защиты).

Начнем с рассмотрения дела «Булгаков против России». Жалоба в ЕСПЧ была направлена Евгением Булгаковым, владельцем и админи-

9. European Court of Human Rights (далее — ECtHR). Flavus and others v. Russia (Applications no. 12468/15 and 2 others — see appended list). Judgment of 23 June 2020; Bulgakov v. Russia (Application no. 20159/15). Judgment of 23 June 2020; Engels v. Russia (Application no. 61919/16). Judgment of 23 June 2020; Vladimir Kharitonov v. Russia (Application no. 10795/14). Judgment of 23 June 2020.

стратором сайта «Мировоззрение Русской цивилизации»(razumei.ru)[10]. Данный сайт был заблокирован интернет-провайдером, исполнявшим решение Кировского районного суда г.Ростова-на-Дону от 12 апреля 2012 г., согласно которому на сайте была размещена ссылка на работу, ранее признанную экстремистским материалом — книгу В.Емельянова «Десионизация». Решение районного суда было основано на ч. 6 ст. 10 Закона об информации. Заявитель, узнав о блокировке в 2013 году (судя по всему, он сам долго не обращался к своему сайту), запрещенную книгу немедленно удалил. После этого он потребовал от провайдера восстановить доступ к сайту, однако получил отказ. Дело было в том, что районный суд определил и способ применения блокировки, предписав блокировку запрещенного контента путем запрета доступа ко всему сайту. Нужно признать, что подобный способ блокировки, не позволяющий пользователям подключиться к сайту, размещенному по определенному адресу цифровой сети (IP-адресу), широко применяется в российской практике взаимодействия интернет-сообщества и контролирующих органов.

Булгаков выиграл дело в Савеловском суде Москвы, вынесшим решение об отмене блокировки сайта с учетом удаления запрещенного материала. Но это решение было отменено Московским городским судом, который указал, что первоначальное решение ростовского суда касалось блокировки IP-адреса, а не конкретной страницы. Доводы заявителя о том, что речь шла о конкретной, единичной работе, ссылка на которую была на одной странице сайта, не были приняты во внимание.

Одновременно Булгаков подал апелляционную жалобу на решение ростовского суда: в ней он указал, что решение о блокировке принималось без его участия в процессе, и что, по сути дела, провайдер и суд обсуждали его действия без него. Но жалоба была отклонена областным судом, указавшим на то что ответчиком по иску был не Булгаков, а провайдер. Суд также сообщил, что не располагает доказательствами того, что книга с сайта удалена.

После этого заявитель обратился в Европейский Суд. Его жалоба была рассмотрена в 2020 году. Нужно отметить, что само по себе решение о блокировании материала, признанного экстремистским, ЕСПЧ

10. ECtHR. Bulgakov v. Russia (Application no. 20159/15). Judgment of 23 June 2020.

признал основанным на законе[11]. Однако он поставил под вопрос способ блокировки запрещенного контента. ЕСПЧ учел предположение заявителя о том, что ростовскому суду, возможно, не хватило технических знаний для того, чтобы понять, что не следует блокировать IP-адрес в то время, когда можно было ограничиться блокировкой страницы сайта. Это предположение ЕСПЧ счел, исходя из практики, вполне соответствующим действительности[12]. Европейский Суд сослался также на ст. 10 российского закон об информации, согласно которой блокировке могут подвергаться только материалы, за распространение следует административная или уголовная ответственность, а не сайты в целом.

Рассматривая процедуру принятия решения о блокировке, ЕСПЧ указал на неправомерность непривлечения к процессу заявителя — владельца и администратора сайта. Европейский суд отметил, что привлечение в качестве ответчика провайдера (а не владельца сайта) лишило процесс состязательности, так как провайдер осуществляет лишь техническую функцию по обеспечению доступа к миллионам сайтов, не осведомлен подробно об их содержании и не имеет правовых ресурсов, чтобы защищать каждый конкретный сайт[13].

Европейский суд указал на то, что блокирование интернет-ресурса является крайней мерой, которую можно сравнить с запретом печатного издания или телеканала. Такая мера не могла быть оправданна с учетом того, что запрещенным оказывался доступ ко всем материалам интернет-ресурса, а не только к тому, который и был признан незаконным.

ЕСПЧ также обратил внимание на то, что факт удаления запрещенного контента был установлен Савеловским судом Москвы. Однако и после этого доступ к сайту не был восстановлен[14].

В итоге Европейский Суд пришел к выводу, что вмешательство, связанное с применением процедуры, предусмотренной ч. 6 ст. 10 Закона об информации, имело чрезмерные и произвольные последствия и что законодательство Российской Федерации не предоставило заявителю такую степень защиты от злоупотреблений, на которую у него было

11. Ibid. §32.
12. Ibid. §33.
13. Ibid. §36.
14. Ibid. §38.

право в силу верховенства права в демократическом обществе. Следовательно, допущенное вмешательство не было «предусмотрено законом».

Другое дело, «Энгельс против России»[15], во многих отношениях было аналогично делу, рассмотренному выше, но его особенностью было то, что контент, признанный запрещенным, не соответствовал никаким критериям экстремистских и иных запрещаемых материалов, и в реальности представлял сведения технического характера. Грегори (Григорий) Энгельс, владелец домена rublacklist.net обратился с жалобой в суд в связи с блокировкой страницы, содержащей технические рекомендации по обходу блокировок, размещенной на сайте «Роскомсвобода». В 2015 г. решение о блокировке данной страницы принял городской суд г. Анапа, удовлетворив иск прокуратуры. Последняя аргументировала свои требования тем, что благодаря указанным рекомендациям пользователи могут получить доступ к сайтам экстремистской направленности. Процесс проходил без участия владельцев «Роскомсвободы», которых прокуратура не сочла нужны уведомить.

«Роскомсвобода» удалила спорную страницу и обратилась с жалобой в Краснодарский краевой суд, указывая на то, что не участвовала в процессе, связанном с блокировкой. Краевой суд жалобу отклонил.

Рассматривая жалобу Энгельса, ЕСПЧ уделил особое внимание анализу п. 2 ч. 5 ст. 15.1 Закона об информации, по которому основанием для блокировки может стать «решение суда о признании информации, распространяемой посредством сети „Интернет", информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено». ЕСПЧ указал на то, что данная формулировка, являясь предельно широкой, открывает простор для любого произвольного ограничения: пользователь никак не может предвидеть ее действия и, таким образом, их корректировать[16].

Отметим, что в пп. 1 п. 5 указанной статьи закона содержится перечень оснований для включения в реестр сайтов, содержащих информацию, распространение которой запрещено. Но ни на одно из этих оснований (например, наличие информации о способах изготовления наркотических веществ, способах совершения самоубийств, детскую порнографию и т. д.) Анапский суд не сослался.

15. ECtHR. Engels v. Russia (Application no. 61919/16). Judgment of 23 June 2020.

16. Idid. §27.

Европейский суд пришел к выводу, что публикация технических рекомендаций, связанных с обходом блокировок, не может быть приравнена или сведена к средствам доступа к экстремистским материалам. Такая информация может также служить в качестве инструментов связи между удаленными серверами, средством ускорения передачи данных и т. д.[17] (Отметим все же при этом, что подобную информацию также нередко рассматривают в контексте так называемого цифрового пиратства[18]).

ЕСПЧ, сославшись на документы комиссии ООН по правам человека, отметил, что информационные технологии, вообще, нейтральны с политической точки зрения. Как типографский станок, так и интернет может быть использован для самых разных целей. Но Анапский суд этого не учел. Запрет информации о технологиях доступа к другой онлайн-информации на том основании, что они могут в отдельных случаях упростить доступ к экстремистским материалам — примерно то же самое, что запрет принтеров и копировальных машин, которые также можно использовать для печатания таких материалов. В связи с этим, поскольку блокировка была проведена в отсутствие в России специальной законодательной базы, регулирующей эту проблему, ЕСПЧ расценил ее как произвольную.

Кроме того, Европейский суд, как в деле Булгакова, отметил, что российское законодательство не предоставило владельцам сайтов достаточных процедурных гарантий защиты от произвольного вмешательства в их право на свободу выражения мнения, не была обеспечена состязательность процесса. Европейский суд, таким образом, решил, что вмешательство в право заявителя на свободу выражения мнения не было основано на законе.

Дело «Харитонов против России»[19] отличалось от первых двух тем, что, собственно, к содержанию сайта Владимира Харитонова, исполнительного директора Ассоциации интернет-изданий и владельца сайта «Новости электронного книгоиздания» (digital-books.ru) у государствен-

17. Ibid. §29.

18. См.: *Тодд Д.* Цифровое пиратство. Как пиратство меняет бизнес, общество и культуру. М.: Высшая школа, 2012.

19. ECtHR. Vladimir Kharitonov v. Russia (Application no. 10795/14). Judgment of 23 June 2020.

ных органов претензий не было. Блокировка была в декабре 2012 г. произведена по инициативе ФСКН (Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, которая была упразднена в 2016 году) и была направлена против сайта «Растаманские сказки». Однако IP-адрес сайта Харитонова совпадал с IP сайта «Растаманские сказки» (оба сайта обслуживал хостинг-провайдер DreamHost). Харитонов обжаловал блокировку в июне 2013 г. в Таганском районном суде, но суд решил, что Роскомнадзор, выполнявший требование ФСКН, действовал в пределах своих полномочий. Мосгорсуд оставил данное решение в силе. Оба суда даже не интересовались содержанием интернет-ресурса Харитонова. Их внимание не привлекло то, что его ресурс был заблокирован без всяких оснований, как бы заодно с другими.

Данная проблема могла бы привлечь внимание Конституционного Суда Российской Федерации, куда Харитонов обратился сразу после отклонения его апелляционной жалобы. По нашему мнению, Конституционный Суд мог бы попытаться раскрыть конституционно-правовой смысл п. 2 ч. 2 ст. 15.1[20] Закона об информации с тем, чтобы суды интерпретировали его в целях обеспечения возможности адресной блокировки именно того сайта, на котором был обнаружен незаконный материал. По нашему мнению, Конституционный Суд мог бы обратить внимание на то, что блокирование интернет-ресурсов только на основании IP-адреса в реальности приводит к необоснованным ограничениям прав лиц, не имеющих никакого отношения к незаконному контенту. Разумеется, никто не ждал бы от Конституционного Суда рекомендаций по технической стороне решений данной проблемы. Но важным фактором была бы его правовая позиция, на основании которой Роскомнадзор должен был бы как-то скорректировать свою практику, выработав, возможно, новые методы адресной блокировки.

Однако, Конституционный Суд подошел к жалобе Харитонова сугубо формально[21]. Из его определения можно сделать вывод, что суть

20. URL: https://legalacts.ru/doc/FZ-ob-informacii-informacionnyh-tehnologijah-i-o-zawite-informacii/.

21. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 №1759-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Харитонова Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 2 статьи 15.1 Федерального закона „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“ и пунктом 2 статьи 3 Федерального закона

проблемы заявителя, оказавшегося жертвой блокировки наряду с другими владельцами сайтов без всякого основания, судьям была вполне понятна: «Заявитель утверждает, что предусмотренная оспариваемыми законоположениями возможность блокировки сетевого адреса, по которому осуществляется доступ к сайту, содержащему запрещенную в Российской Федерации информацию, одновременно приводит и к ограничению доступа к сайтам, доступ к которым осуществляется по тому же сетевому адресу и которые не содержат подобной информации. По мнению заявителя, в указанном случае владельцы сайтов, не содержащих запрещенной информации, лишаются права распространять незапрещенную информацию законным способом и фактически подвергаются мерам юридической ответственности при отсутствии правонарушения…»

Однако, по мнению Конституционного Суда, все дело было лишь в «ненадлежащих действиях (бездействии) обслуживающего» указанных владельцев сайтов провайдера хостинга. Последний, согласно закону, должен был проинформировать обслуживаемого им владельца сайта о необходимости удалить незаконный контент.

Но Конституционный Суд не попытался ответить на вопрос, каким образом надлежит защищать права тех владельцев сайтов, которые, не имея никакого отношения к незаконному контенту, ничего не могли сделать, независимо от того, предупредил ли их провайдер хостинга. В данном определении, таким образом, не был предложен механизм защиты прав.

Европейский суд, куда в итоге обратился Харитонов, прежде всего, констатировал тот факт, что сайт заявителя не содержал никакого незаконного контента и попал под блокировку лишь по той причине, что имел тот же IP-адрес, что и сайт с «Растаманскими сказками», которые и содержали контент, привлекший внимание ФСКН. Но, таким образом, вмешательство в право Харитонова на свободу выражения мнения вообще невозможно было обосновать ст. 15.1 закона об информации[22].

„О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации“».

22. Ibid. §39.

Интересен разбор Европейским судом технического аспекта действий Роскомнадзора. Нужно отметить важность этого анализа с учетом того, что национальные суды все еще не всегда понимают, что имеют дело с новой тенденцией в развитии информационных отношений и новыми угрозами для прав и свобод[23]. Блокировка сайта Харитонова была автоматическим следствием решения Роскомнадзора добавить IP-адрес другого сайта в реестр запрещенных. В результате этого решения одномоментно была заблокирована целая группа сайтов, размещенных DreamHost на одном IP-адресе. В общем, случай представляется вопиющим, и тем более интересно, что на него никак не отреагировали российские суды. Они, по сути дела, не проверили ни законность, ни пропорциональность такой меры как блокировка целой группы сайтов[24]. Европейский суд отметил, что виртуальный хостинг, при котором сайты находятся на одном сервере, явление, которое встречается довольно часто. Такое решение особенно популярно у веб-ресурсов малого и среднего размера. Их владельцы могут и не знать о контенте сайтов-соседей по хостингу. Хостер, который в данном случае является нероссийской компанией, работающей вне российской юрисдикции, не обязан выполнять нормы российского закона в части определения незаконного контента. Таким образом, пользователь любого такого виртуального хостинга рискует попасть в ситуацию, когда другой сайт на хостинге блокируется российскими властями, но ни его хозяева, ни хостер не удаляют запрещенную информацию.

ЕСПЧ отметил, что решение ФСКН и последовавшее за ним решение Роскомнадзора о блокировке принимались без уведомления потенциально заинтересованных сторон; блокировка не была санкционирована судом или аналогичным независимым органом, где заинтересованные лица могли бы выразить свое отношение к ней; Роскомнадзор не оценивал потенциальное воздействие блокировки. Как признала российская сторона разбирательства в ЕСПЧ, по закону Роскомнадзор не был обязан оценивать побочные эффекты блокировки по IP, хотя сде-

23. *Соболева А. К.* «Авторитет и беспристрастность судебной власти» в толковании Европейского Суда: СМИ и интересы правосудия // Прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. 2016. № 4 (28). С. 23; *Ефремов А.* Новые информационные технологии в практике Европейского Суда по правам человека. С. 11.

24. Vladimir Kharitonov v. Russia (Application no. 10795/14), §56.

лать это можно при помощи простейших сетевых инструментов (поиск доменов по IP).

Харитонов так и не получил доступа к решению о блокировке: оно не было представлено в суде, ходатайство Харитонова о его запросе и оглашении суд отклонил[25].

Наконец, с точки зрения ЕСПЧ, российские суды не взвешивали интересы сторон, в частности, не оценивали необходимость блокировки всех сайтов с одним IP. Они не использовали постановление Верховного Суда Российской Федерации, в котором говорится о применении требований Европейской конвенции по правам человека в трактовке ЕСПЧ. Суды ограничились указанием на то, что Роскомнадзор действовал в пределах своих полномочий, а должны были принять во внимание и тот факт, что блокировка затрагивала большие объемы информации, существенно ограничивала права пользователей интернета и повлекла за собой заметные побочные эффекты.

Таким образом, заявил ЕСПЧ, применение ст. 15.1 Закона об информации в случае Харитонова не удовлетворяло критерию предсказуемости, заявителю не была обеспечена достаточная защита от злоупотреблений, и, следовательно, вмешательство в его право на свободу выражения мнения не было основано на законе[26].

Нужно отметить, что данное решение Европейского суда находится в ряду других его подобных решений, которыми ЕСПЧ пытался защитить свободу интернет-ресурсов от произвольных блокировок[27]. Заметим тут, что немало подобных жалоб поступило от заявителей из Турции.

Несколько слов о привлечении к ответственности представителей традиционных средств массовой информации — чаще всего под этим понятием понимают печатные издания. На наш взгляд, важно обратить специальное внимание на положение провинциальных журналистов и их особую уязвимость в конфликтах с властями. В российских регио-

25. Ibid.

26. Ibid. §57.

27. См., например: ECtHR. Ahmet Yıldırım v. Turkey (Application no. 3111/10), Judgment of 18 December 2012; ECtHR. Cengiz and Others v. Turkey (Application no. 48226/10 and 14027/11), Judgment of 1 December 2015.

нах печатные издания все еще играют достаточно заметную роль (хотя, и она постепенно слабеет).

Речь идёт о конфликтах глав регионов (либо членов местной политико-административной элиты) с региональными СМИ и их журналистами, пытающимися в той или иной мере критиковать власть. Подобная критика становится всё более опасной для журналистов. Соответственно серьёзные трудности в работе может испытывать любое издание, которое губернатор, администрация либо представители силовых структур считают недостаточно лояльным. История отечественной журналистики последних 10–15 лет включает немало эпизодов, когда против неугодных журналистов (редакторов) областных либо республиканских СМИ возбуждали уголовные дела в прямой связи с их профессиональной деятельностью.

Отношения власти и прессы в этих случаях складывались в рамках вполне традиционной или, точнее, архаичной модели. Административная верхушка региона обычно полагает, что вправе осуществлять контроль над наиболее популярными печатными изданиями и телеканалами. Уклонение от этой роли главных редакторов и журналистов воспринимается как бунт или, по крайней мере, как недопустимая вольность.

Как отмечают В. И. Бакштановский и М. В. Богданова, «многие признаки актуальной ситуации в профессии противостоят ценностям профессиональной этики журналиста. Противостоят системно. И противостоят не пассивно, но, вполне можно сказать, разрушают этику профессии…»[28].

В то время как политологи, характеризуя современное состояние медиапространства, говорят о «ликвидации монополии институциональных средств массовой информации»[29], в российской глубинке эти самые «институциональные СМИ» в лице крупных и небольших областных газет всё ещё ведут тяжёлую борьбу за свободу выражения

28. *Бакштановский В.И., Богданова М.В.* Этика безнадёжной решимости — актуальная ценность современной журналистики? // Известия Уральского федерального университета. Серия 1. Проблемы образования, науки и культуры. 2015. № 3 (141). С. 23–24.

29. В фокусе: информационное общество и право. Введение // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6 (115). С. 48.

мнений. Региональные администрации в этой борьбе опираются на силовые структуры.

Многие журналисты были привлечены к уголовной ответственности: в осуществляемой ими профессиональной деятельности правоохранительные органы нередко усматривали составы преступлений, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации. Достаточно часто при этом использовались нормы статей 129, а затем 128.1 (клевета), 319 (оскорбление представителя власти), а также 163 (вымогательство).

На основании таких обвинений были осуждены многие журналисты, хорошо известные в своих регионах. Например, Маргарита Ефремова из Ростова-на-Дону (газета «Южный Федеральный»), Александр Андронюк из Арзамаса (газета «Арзамасские вести»), Игорь Рудников (газета «Новые колёса») и другие.

Наиболее вопиющим выглядит случай с Игорем Рудниковым, журналистом из Калининграда. Он получил два образования: он — бывший военный моряк, ставший журналистом. В 1995 году стал учредителем газеты «Новые колеса», очень быстро оказавшейся одним из самых популярных изданий области. Главным тематическим направлением газеты стали разоблачения местных чиновников. Рудников вел также авторскую программу на региональном телевидении, четырежды избирался депутатом Калининградского областного законодательного собрания. Не раз становился жертвой покушений. В последний раз — в 2017 г., когда он получил шесть ударов ножом и чудом выжил. Но не менее опасная ситуация сложилась для него и газеты, когда в конце того же 2017 г. Рудников начал публикацию серии материалов о недвижимости начальника областного следственного комитета. Последний, естественно, сделал все, чтобы против журналиста было возбуждено уголовное дело: местный СК обвинил его в вымогательстве. Рудников более полутора лет провел в предварительном заключении. В его поддержку выступали и российские, и международные журналистские организации, СПЧ при президенте, Московская Хельсинкская группа. Трудно сказать, имело ли это реальное значение. Но в ходе судебного разбирательства выяснилось, что все обвинения строились на крайне зыбких доказательствах. Суд должен был признать, в частности, тот факт, что все компрометирующие начальника СК материалы (например, о вилле на берегу моря) уже были опубликованы «Новыми колесами». В итоге обвинения в вымогательстве с Рудникова были сняты. Однако, поскольку российские суды обычно не оправдывают подсудимых, особенно вступивших в кон-

фликт с силовиками, Рудников 17 июня 2019 г. был осужден за «самоуправство», но освобожден в зале суде.

Разумеется, таких бесстрашных журналистов как Рудников, ничтожно мало. Чаще СМИ сталкиваются с тем, что крупные чиновники обвиняют их в оскорблении, нанесении вреда деловой репутации и т. п., но при этом дело до уголовного преследования не доходит: чиновники удовлетворяются взысканием с журналистов немалых сумм.

В принципе речь тут должна идти о балансе между правом журналиста на свободу выражения мнений и правом должностного лица на защиту деловой репутации и доброго имени. Российские суды достаточно часто игнорируют поиск такого баланса, ограничиваясь тем, что устанавливают ущерб репутации конкретного чиновника. Тема важной общественной роли журналистики, выявляющей злоупотребления власти, российские суды волнует мало. Таким образом, представляемые судами аргументы в защиту чести и достоинства должностных лиц почти всегда имеют преимущественную силу над свободой выражения мнений.

Следует признать, что в таких условиях журналистам и СМИ достаточно сложно отстаивать свою правоту в судебных спорах, когда в роли их оппонентов оказываются представители государственной власти.

Обобщим теперь все сказанное выше о давлении на интернет-ресурсы. В условиях бурного развития новых информационных технологий государство в Российской Федерации — в лице специальных служб и уполномоченных государственных органов — предпринимает беспрецедентные усилия для того, чтобы и в рамках новых информационных отношений сохранить хотя бы частичный контроль за деятельностью новых акторов (блогеров, интернет-СМИ, интернет-платформ и т. д.). При этом силовые структуры практически всегда (за ничтожным исключением) встречают полное понимание судов. Среди норм, регулирующих новую сферу отношений, доминируют нормы ограничительные и запретительные. В целом основания для озабоченности у юристов, занимающихся защитой прав, связанных с новыми информационными технологиями, остаются и усиливаются.

---

Freedom of press in the Russian Federation: legislation and case law

Ilya Shablinsky. Professor, postdoctoral degree in law. ishablin@yandex.ru

*Keywords*: European Court, mass information, information, media, website, court, Constitutional Court, freedom of expression, blocking of Internet resources.

*Abstract*: The 1991 Law «On the Freedom of Mass Media" is one of the oldest legislative acts of post-Soviet Russia. The author explains how s media outlets operate in today's Russia, depicts various forms of control performed by the state and comments on specific cases. Russian legislation includes a system of norms, which apply to the freedom of press and impose numerous restraints on the information resources. Comparing to similar European normative regulations, Russian laws envisage an impressive number of various bans and restrictions. 2012 saw rapid growth of a number of bans; simultaneously, the nature of Russian political regime started to change. The author comments on how the appropriate Russian legislation was amended within the last decade and provides a detailed description of relevant Russian case law of this time. Unsurprisingly, the courts followed the trend set by the Russian lawmakers and aimed at further restriction of freedom of press.

# Что делать с дистанционным электронным голосованием?

Екатерина Зворыкина
Магистр программы «Публичное право НИУ ВШЭ (2019). katyazvo95@gmail.com

*Ключевые слова*: дистанционное электронное голосование, блокчейн, избирательный процесс, выборы, международные правовые стандарты, принципы избирательного права.

*Аннотация*: В статье рассматриваются история, проблемы и возможное будущее дистанционного электронного голосования в России. Автор описывает хронологию его внедрения, как и зачем использовалась технология блокчейн, делает выводы о несоответствии российских систем дистанционного электронного голосования международным правовым стандартам и принципам избирательного права после их сопоставления. Выдвинуто предложение о том, что нужно будет сделать для приведения российского дистанционного электронного голосования в соответствие с самыми высокими демократическими стандартами.

DOI: 10.55167/cb22dbe6a668

---

А зачем вообще что-то делать с дистанционным электронным голосованием (далее — ДЭГ)? Современно, технологично и даже экологично: меньше деревьев срубается на бумагу для бюллетеней. Ему поют дифирамбы из каждого утюга, избиратели наслаждаются простотой и удобством: можно проголосовать одним нажатием кнопки, и ходить никуда не нужно. Все бы хорошо, но нужно понимать, что за красивой идеей кроется недобросовестность заказчиков ДЭГ, вовсе не ставивших целью проводить демократические выборы в России.

По сути ДЭГ — это инструмент, расширяющий возможности избирателя по реализации активного избирательного права. Но качество этого инструмента, его надежность и соответствие принципам избирательного права зависят от того, какие технологии применяются, как это происходит, как ДЭГ создается, внедряется и используется.

## История

История современного российского ДЭГ началась 2019 году, когда впервые было публично сказано о намерении применять его на выборах

в России. Важно упомянуть, что до этого момента уже предпринимались попытки внедрить ДЭГ, о которых вряд ли сейчас кто-то вспомнит.

Эксперименты по использованию ДЭГ проводились в отдельных регионах в 2008–2009 годах[1]. Первым был интернет-опрос в Тульской области, в котором можно было участвовать с помощью компьютера и специального диска[2]. По словам организаторов эксперимента, они заранее приняли методику проведения, обучили организаторов и провели информационную кампанию для голосующих. Результаты эксперимента признали успешными и перспективными для муниципальных выборов, но в итоге так и не использовали.

В 2009 году эксперимент с использованием разных технологий ДЭГ провели уже в пяти субъектах РФ[3]. В одном эксперименте участники участвовали в опросе голосуя по мобильному телефону, в другом — через информационный киоск с помощью специальной социально-платежной карты, а в трех других был повторен эксперимент 2008 года со специальным диском для голосования[4]. По словам организаторов, эксперименты прошли «на отлично»: к подготовке привлекли экспертов, всесторонне проинформировали граждан, соблюли все принципы избирательного права, а в конце провели социологические вопросы и выявили мнение голосующих.

Сейчас сложно сказать, что из этого правда, а что приукрашивание реальности для красивого отчета. Несмотря на вроде бы успешные результаты, эксперименты были преданы забвению. Тем не менее, избирательным комиссиям стоило бы поучиться на собственном опыте: даже с формальной стороны при современных экспериментах с использова-

1. Постановления ЦИК России от 25.09.2008 г. № 132/966-5 «О Концепции развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации „Выборы“ до 2012 года».

2. Первый опыт использования Интернет-технологий в практике отечественных выборов // РЦОИТ. URL: http://www.rcoit.ru/news/17622/ (дата обращения: 12.03.2022 г.).

3. Постановления ЦИК России от 30.12.2008 г. № 143/1059-5 «О проведении эксперимента по электронному опросу избирателей при проведении выборов 1 марта 2009 года».

4. *Чуров В. Е., Конкин Н. Е., Райков Г. И., Иванченко А. В.* Российский опыт использования технических средств в ходе региональных и муниципальных выборов 2008–2011 годов. М.: РЦОИТ, 2011.

нием ДЭГ не было сделано и половины из организации экспериментов 2008–2009 годов.

После этого о ДЭГ забыли на 10 лет. Сложно сказать, почему именно в 2019 году власть проявила интерес к этому инструменту, но факт остается фактом: в марте того года на очередном Московском гражданском форуме заговорили о проведении эксперимента по использованию ДЭГ на очередных выборах в Московскую городскую думу[5]. Скорее всего, к этому времени система голосования уже разрабатывалась, невозможно за семь месяцев создать работоспособную систему. Но возникает риторический вопрос, почему никто об этом не знал? Почему будущих избирателей, кандидатов и наблюдателей поставили перед фактом применения совершенно нового и не проверенного способа голосования на реальных выборах. Организаторы априори предполагали, что результат эксперимента будет успешным, хотя по своей сути эксперимент мог оказаться и неудачным. Их целью было провести ДЭГ любой ценой, что было ясно и из информационной кампании, больше напоминающей агитационную, и из конечных результатов ДЭГ, вероятно, лишивших мандата как минимум одного кандидата[6].

Тем не менее, так появилась первая современная система ДЭГ — московская. В сентябре 2019 года ее применили в трех избирательных округах на выборах в Московскую городскую думу[7].

Московская система — детище департамента информационных технологий города Москвы и Лаборатории Касперского[8]. ЦИК России

5. IX Московский гражданский форум завершил работу // URL: http://душевная.москв/ru-RU/news/default/card/3798.html (дата обращения: 12.03.2022);

6. Речь о кандидате в депутаты Московской городской думы Романе Юнемане, выигравшему бумажное голосование в своем избирательном округе, но проигравшему электронное. См. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4088592 (дата обращения 12.03.2022).

7. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва // URL: http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/main?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_type=content&_101_assetEntryId=18727896 (дата обращения: 12.03.2022).

8. «Лаборатория Касперского» займется развитием системы дистанционного электронного голосования Москвы. URL: https://habr.com/ru/news/t/557304/ (дата обращения 12.03.2022).

не смог остаться равнодушным к успеху региональных коллег и в октябре 2019 года принял решение о разработке собственной системы ДЭГ как части новой версии ГАС «Выборы»[9]. И снова ее разработка осталась тайной для всех потенциально заинтересованных лиц. Непрозрачность стала характерной чертой российских систем ДЭГ уже с момента их создания. Хотя, возможно, разработчики систем просто слишком широко интерпретировали принцип тайны голосования.

Вторая, или федеральная, система голосования разрабатывается ПАО «Ростелеком» и Waves Enterprise[10]. Впервые она была применена в 2020 году на голосовании по поправкам в Конституцию Российской Федерации[11].

В 2021 году московская и федеральная системы использовались в единый день голосования на выборах всех уровней, от муниципальных до федеральных[12]. В будущем московская система может проиграть конкуренцию федеральной, поскольку, по словам председателя ЦИК России, ДЭГ будет применяться только на федеральной платформе[13].

Системы ДЭГ пользуются небывалой популярностью у избирателей — явка на выборы с их использованием стабильно составляет больше 90%[14], хотя, например, явка на выборах в Государственную Думу

9. Основные направления развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2022 года. URL: http://www.cikrf.ru/activity/relevant/reports/detail/46005.php (дата обращения 12.03.2022).

10. «Ростелеком» разрабатывает систему дистанционного электронного голосования по заданию Центральной избирательной комиссии России. URL: https://news.rambler.ru/other/44690836-rostelekom-razrabatyvaet-sistemu-distantsionnogo-elektronnogo-golosovaniya-po-zadaniyu-tsentralnoy-izbiratelnoy-komissii-rossii/ (дата обращения 12.03.2022).

11. Всероссийское голосование получило электронный компонент. URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2020/02/26/5e553b619a79472985c0008e (дата обращения 12.03.2022).

12. Дистанционное электронное голосование. URL: http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/distantsionnoe-elektronnoe-golosovanie/ (дата обращения 12.03.2022).

13. ЦИК: онлайн-голосование в будущем будет проводиться только на федеральной платформе. URL: https://www.gazeta.ru/politics/news/2021/09/22/n_16573178.shtml?updated (дата обращения 12.03.2022).

14. Дистанционное электронное голосование в России. История и особенности. URL: https://tass.ru/info/13533535 (дата обращения 12.03.2022).

в 2021 году составила всего 47,71%[15]. Неясно, почему ДЭГ стал такой статистической аномалией: из-за небывалого удобства голосования[16] или его использования как способа принуждения бюджетников к голосованию[17].

Таким образом, на сегодняшний день в России применяются две системы ДЭГ: федеральная и московская[18]. Применяемые в системах технологии различны, но в обеих используется блокчейн[19].

## Блокчейн

Блокчейн[20] основан на недоверии участников базы данных друг другу, на том, что доказательства верности записанной информации обеспечиваются правильностью работы математических алгоритмов без участия

15. Итоги голосования на выборах в Госдуму. Инфографика. URL: https://www.rbc.ru/politics/21/09/2021/61477f849a79473b3047d829 (дата обращения 12.03.2022).

16. Эксперты подтвердили выводы ВЦИОМ о высокой популярности электронного голосования в Москве. URL: https://polit.ru/news/2021/08/31/deg/ (дата обращения 12.03.2022).

17. Эксперты о ДЭГ: доверия онлайн-голосованию нет. URL: https://roskomsvoboda.org/post/online-voting-2021-experts/ (дата обращения 12.03.2022).

18. Насколько защищена от рисков система электронного голосования. Главное. URL: https://www.rbc.ru/politics/30/08/2021/612508c79a7947dd6489199f (дата обращения: 12.03.2022).

19. Обзор системы дистанционного электронного голосования ЦИК РФ. URL: https://vc.ru/rt/156189-obzor-sistemy-distancionnogo-elektronnogo-golosovaniya-cik-rf; «Лаборатория Касперского» займется развитием московской системы электронного голосования. URL: https://www.kaspersky.ru/about/press-releases/2021_laboratoriya-kasperskogo-zaimyotsya-razvitiem-moskovskoi-sistemi-elektronnogo-golosovaniya (дата обращения 12.03.2022).

20. Технология распределенного реестра, где информация хранится одновременно на разных устройствах в виде цепочки блоков с информацией, которая не может быть произвольно изменена. См.: Технология распределенного реестра и блокчейн. URL: https://crypto.ru/raspredelennyy-reestr-i-blockchain/ (дата обращения 12.03.2022).

человека[21]. Появление технологии ознаменовало возможность отмирания государства[22]. Оно традиционно выступает посредником там, где нужно зафиксировать изменение прав и обязанностей человека, изменение правового статуса. Государство сопровождает нас от рождения и до смерти. Свидетельствует наши финансовые победы и поражения: от удачной сделки по покупке недвижимости — до банкротства. Но что, если математический алгоритм куда надежнее записи в государственном реестре? Ведь блокчейн сохранит всю информацию, ничего не забудет и не возьмет взятку.

Блокчейн трансформирует сферы, традиционно пронизанные государственным регулированием: создаются системы регистрации прав собственности[23], технология внедряется в работу нотариусов, а в чем-то полностью заменяет их[24].

Полное отмирание государства и всемирное распространение технологии блокчейн пока выглядят утопией. Государства не готовы отдавать власть технологии. Но блокчейн уже сейчас создал для многих людей и организаций возможность создавать горизонтальные связи, а также пользоваться криптовалютами. Последнее чувствительно для государства, властвующего над гражданами в том числе с помощью контроля над национальной валютой.

Разработчики российских систем ДЭГ громогласно заявляют об использовании технологии блокчейн, о неуязвимости и неподменяемости голосов избирателей. Но, к сожалению, блокчейн не панацея. Одно только его использование не способно обеспечить соблюдение всех принципов избирательного права, например, тайны голосова-

21. Метод гарантирования доверия в блокчейнах. URL: https://habr.com/ru/post/338696/ (дата обращения 12.03.2022).

22. Почему блокчейн мог бы уничтожить государство, но не сделает этого. URL: http://www.furfur.me/furfur/changes/changes/216495-blokchain (дата обращения 12.03.2022).

23. Блокчейн против бюрократии: электронное государство на основе технологии распределенного реестра. URL: https://www.forbes.ru/tehnologii/343785-blokcheyn-protiv-byurokratii-kakim-dolzhno-byt-elektronnogo-gosudarstvo-na-osnove (дата обращения 12.03.2022).

24. Нотариат и блокчейн — идеальное сочетание? URL: https://cryptonews.net/ru/editorial/tekhnologii/notariat-i-blokcheyn-idealnoe-sochetanie/ (дата обращения 12.03.2022).

ния. Практика показывает, что даже такое достоинство технологии как прозрачность и проверяемость можно полностью нивелировать, если использовать два блокчейна одновременно, и открыть доступ только к одному из них.

## Идеальное ДЭГ

Создание и внедрение ДЭГ — творческий и инновационный процесс, где нет четких указаний, какие технологии правильно использовать, а какие — нет. Регулирование ДЭГ также будет отличаться в разных странах. На международном уровне единственным явным ориентиром по разработке, внедрению и применению ДЭГ являются Рекомендации № CM/Rec(2017)5 Комитета министров Совета Европы «О правилах электронного голосования»[25] (далее — Рекомендации). Они в общем виде описывают следующие стандарты ДЭГ: необходимость соблюдения принципов избирательного права и способы их соблюдения; организационные правила внедрения и применения ДЭГ; стандарты открытости и прозрачности в отношении системы ДЭГ и ее применения; требования по регулярной проверке системы ДЭГ; требования к надежности и безопасности системы ДЭГ. Дополнительно содержание Рекомендаций раскрывают «Пояснительный меморандум»[26] и «Методические руководства»[27] к ним.

25. Recommendation CM/Rec (2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f (дата обращения 12.03.2022).

26. Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071bc84 (дата обращения 12.03.2022).

27. Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation CM/Rec(2017)5 on standards for e-voting. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726c0b (дата обращения: (дата обращения 12.03.2022).

При разработке, внедрении и использовании ДЭГ принципы избирательного права и организационные стандарты должны соблюдаться следующим образом[28]:

1. **Принцип всеобщего избирательного права:** нужно создать простой и понятный интерфейс голосования и обеспечить возможность самостоятельно голосовать лицам с ограниченными возможностями.
2. **Принцип равного избирательного права**: необходимо обеспечить уникальную идентификацию избирателей; предоставлять доступ к голосованию только после аутентификации; надежно хранить отданный голос и не допускать двойного голосования.
3. **Принцип свободного участия в выборах**: недопустимо неправомерно влиять на волю избирателя непосредственно или через систему голосования; система голосования должна обеспечить избирателю возможность отдать действительный голос и убедиться, что он был учтен при определении результатов голосования.
4. **Тайное избирательное право:** тайна электронного голосования обеспечивается на всех его этапах; весь процесс голосования должен быть таким, чтобы невозможно было восстановить связь между избирателем и его голосом; голос должен быть и оставаться анонимным; недопустимо раскрытие информации о том, как и за кого проголосовали избиратели, до окончания голосования.
5. **Нормативные и организационные требования:** внедрение электронного голосования должно быть постепенным и последовательным; перед внедрением нужно изменить законодательство; электронные выборы должны контролироваться органами управления выборами; подсчет голосов должен быть доступен для наблюдения.
6. **Прозрачность и наблюдение:** система электронного голосования должна быть пригодна для наблюдения и проверки; компоненты системы голосования раскрываются для проверки и сертификации; граждане заранее информируются о том, как работает система и как можно проголосовать с ее помощью.
7. **Подотчетность**: необходимо разработать технические, оценочные и сертификационные требования к системе электронного голосо-

28. Описание принципов и стандартов описано не исчерпывающим образом, подробности и детали опущены.

вания, основанные на демократических принципах и стандартах; проводить официальную сертификацию перед каждым использованием системы; обеспечить открытый и всеобъемлющий аудит системы голосования;

8. **Надежность и безопасность**: перед использованием нужно убедиться, что система электронного голосования является подлинной и работает правильно; все голоса должны быть зашифрованы; система голосования должна выявлять недействительные голоса.

Какова же идеальная система ДЭГ с точки зрения Совета Европы? Такая система разрабатывается открыто и постепенно, с привлечением внешних экспертов и общественности. Сертифицируется и проверяется перед каждыми выборами. Правовое регулирование разрабатывается и принимается заблаговременно. Вся необходимая информация и документация публикуется минимум за год до выборов. Сама система ДЭГ обеспечивает соблюдение принципов избирательного права и с точки зрения процесса голосования, и с позиции интерфейса и применяемых технологий.

Уже при первом приближении заметно, что российские системы ДЭГ принципиально не соответствуют этим критериям. При более близком рассмотрении можно сказать, что ДЭГ — это инструмент электорального авторитаризма, прикрывающийся маской демократии и современных технологий. Об этом — далее.

## Проблемы ДЭГ

Законодательное регулирование ДЭГ непоследовательно и недостаточно. 22 мая 2019 года для проведения эксперимента с московской системой был принят соответствующий закон города Москвы[29]. Однако федеральный закон[30], на основании которого должен был быть принят региональный закон, вступил в силу только 29 мая 2019 года. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация, когда федеральный закон,

29. Закон города Москвы от 22 мая 2019 № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

30. Федеральный закон от 29 мая 2019 № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

на основании которого принимается региональный закон, был принят позже него. Это показывает грубейшее пренебрежение правилами законотворчества и декоративную роль Госдумы. Она слепо подчинилась московской инициативе, и без вопросов отдала регулирование избирательных прав и свобод граждан на региональный уровень.

Будучи свидетелем описываемых событий, автор может утверждать, что депутаты не понимали, за что голосуют, демократична ли система ДЭГ, и не стремились этого узнать. С одной стороны, спешка, а с другой — наплевательское отношение к правам и свободам избирателей, — привели к крайне низкому по качеству правового регулированию эксперимента по ДЭГ в 2019 году. При анонсировании эксперимента было объявлено о создании технической и юридической групп, привлекаемых к его подготовке. Однако юридическая группа так и не была создана, никто не обсуждал с юристами особенности и проблемные моменты регулирования ДЭГ. В техническую группу вошли как специалисты по информационным технологиям, так и немногие юристы, включая автора этих строк. В результате правовые вопросы отошли на второй план.

Кроме того, ДЭГ регулируется преимущественно на подзаконном уровне актами избирательных комиссий. На выборах в 2021 году было определено[31], что ДЭГ может применяться в случаях и порядке, установленных ЦИК России[32]. Похожая ситуация сложилась и на выборах 2019 года. Тогда федеральный закон передал регулирование ДЭГ закону города Москвы. В свою очередь московский закон практически полностью передал регулирование Московской городской избирательной комиссии[33] (далее — МГИК). Так регулирование прав и свобод человека и гражданина, находящееся в исключительном ведении Российской Федерации[34], было низведено до уровня избирательной комиссии субъекта

31. См. п. 14 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

32. Постановление ЦИК России от 20.07.2021 № 26/225-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года».

33. Решения Московской городской избирательной комиссии. URL: http://www.mosgorizbirkom.ru/web/guest/resenia-moskovskoj-gorodskoj-izbiratel-noj-komissii8 (дата обращения 12.03.2022).

34. См. п. «в» ч. 1 ст. 71 Конституции Российской Федерации.

Российской Федерации, которая таких полномочий не имела и иметь не могла. Столь грубое незаконное делегирование показывает, что конституционные права и свободы не значат ничего, если цель оправдывает средства.

Федеральный и региональный парламенты продемонстрировали полные нежелание и неспособность выполнять свои функции. Как выразители народной воли они обязаны были действовать в интересах граждан, гарантировать, что права и свободы будут защищены и соблюдены. Ситуация с регулированием ДЭГ лишний раз подтверждает, что парламент, потерявший чувство ответственности перед избирателями, поддерживает и воспроизводит самые худшие недемократические практики. В рассматриваемой ситуации по настоящему властью обладали только избирательные комиссии и органы исполнительной власти, в чьих интересах укрепление собственной власти.

Как нормативные правовые акты, так и сами решения о применении систем ДЭГ принимаются менее чем за год до выборов и не дают участникам избирательного процесса адаптироваться к новому способу голосования.

Например, в 2019 году от публичного предложения провести эксперимент с ДЭГ до самого эксперимента прошло чуть менее семи месяцев. В том же году последнее из решений МГИК, регулирующее вопросы открытости, гласности и наблюдения за ДЭГ, было принято всего за 16 дней до дня голосования[35]. Естественно, что за такой срок невозможно было качественно подготовиться к наблюдению.

Исходный код московской системы был выложен 17 июля 2019 года, меньше чем за два месяца до выборов, чтобы внешние эксперты могли протестировать систему и попытаться найти уязвимости[36]. Некоторые из них были найдены, но, как стало понятно позже, это не сделало систему достаточно надежной. Организаторы эксперимента сознательно

35. Решение Московской городской избирательной комиссии №112/4 от 03/09/2019 г. «О дополнительных гарантиях обеспечения гласности при проведении эксперимента по дистанционному электронному голосованию. URL: http://www.mosgorizbirkom.ru/documents/10279/19437521/rs_112_4.pdf/6569509f-3c35-4562-b337-e58988071d7c (дата обращения: 12.03.2022).

36. Например, серьезная уязвимость была найдена Пьером Годри. URL: https://habr.com/ru/news/t/463863/ (дата обращения: 12.03.2022)

поставили под угрозу выборы в тех избирательных округах, где проводился эксперимент.

В 2021 году ЦИК России принял порядок проведения ДЭГ примерно за два месяца до выборов. Раскрытие технической документации по федеральной системе также началось за два месяца до дня голосования[37]. Такая ситуация не соответствует Рекомендациям, по которым документация должна быть доступна заблаговременно, то есть за год до выборов. Иначе эксперты, наблюдатели и общественность не могут среагировать, дать свои замечания и оценку. Исходный код федеральной системы был выложен в публичный доступ в сентябре 2021 года[38], за 18 дней до дня голосования: чрезвычайно короткий срок для какой-либо реакции и оценки.

Возмутительная тенденция повторяется из раза в раз: разработчики и организаторы ДЭГ ставят перед экспертами и наблюдателями невозможную задачу в очень короткие сроки и с неполным доступом к информации что-то проверить и оценить. Что означает одно: это очередная фикция, имитация соблюдения принципа гласности и открытости. Насколько короткие сроки выглядят не только издевательством над экспертами и наблюдателями, но и очередным витком вражды между государством и гражданским обществом.

Сжатые сроки разработки и внедрения ДЭГ плохо сказываются на его надежности и стабильности. Известно как минимум о двух сбоях в работе московской системы, которые произошли во время голосования: один в 2019 году на выборах в Московскую городскую Думу (выразился в невозможности голосовать в течение нескольких часов)[39]; второй в 2021 году на выборах в Госдуму (возникли сложности при рас-

37. График раскрытия технической документации и материалов по программно-техническому комплексу дистанционного электронного голосования, разрабатываемого ПАО «Ростелеком» по заказу ЦИК России и Минцифры России. URL: http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/distantsionnoe-elektronnoe-golosovanie/ (дата обращения: 12.03.2022).

38. См.: URL: https://github.com/cikrf/deg2021 (дата обращения: 12.03.2022).

39. Власти Москвы объяснили зависание системы для электронного голосования. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/08/09/2019/5d74c21a9a7947b16fdd7df5 (дата обращения 12.03.2022).

шифровке голосов)[40]. До конца неясно, насколько были затронуты права избирателей и кандидатов. Один из кандидатов усомнился результате электронного голосования и подал иск о его отмене, но безуспешно[41]. При этом дело, требующее привлечения экспертов, специальных знаний и особой экспертизы, было рассмотрено всего за одно заседание[42].

Ситуации со сбоями показали не только ненадежность московской системы ДЭГ, но и беспомощность избирательных комиссий в таких ситуациях. Фактически при использовании ДЭГ организаторами электронного голосования стали разработчики систем ДЭГ и органы исполнительной власти. Только они были в состоянии решать возникающие проблемы, не имея при этом определенного правового статуса. В 2019 году можно было наблюдать многочасовой сбой в работе системы ДЭГ и то, как члены комиссии не понимали, что происходит, и не могли ни на что повлиять[43]. Представители департамента информационных технологий города Москвы на ходу пытались починить систему голосования. Они не были членами комиссии, у них не было никаких полномочий, но они были единственными, кто влиял на развитие событий. Функции избирательной комиссии свелись к формальному подписанию протоколов об итогах голосования, без понимания, как эти результаты были получены, и не были ли нарушены права избирателей и кандидатов.

ДЭГ непрозрачно и для кандидатов, и для избирателей. Наблюдение за ДЭГ требует специальных технических знаний, но для наблюдателей нет специального обучения, дающего достаточные навыки. Наблюдателем может стать любой желающий, но только технические специалисты могут

40. Онлайн-голосование в Москве дало сбой. URL: https://octagon.media/politika/onlajn_golosovanie_v_moskve_dalo_sboj.html? (дата обращения: 12.03.2022).

41. Роман Юнеман подал иск об отмене результатов электронного голосования на выборах в Мосгордуму. URL: https://tvrain.ru/news/roman_juneman_podal_v_sud_s_trebovaniem_otmenit_rezultaty_elektronnogo_golosovanija_na_vyborah_v_mosgordumu-493832/ (дата обращения: 12.03.2022).

42. Судебный процесс. URL: https://evoting.ru/#rec148407047 (дата обращения: 12.03.2022).

43. Автор текста была членом участковой комиссии ДЭГ с правом совещательного голоса в 30 избирательном округе на выборах в Московскую городскую думу в 2019 году и лично наблюдала описываемые события.

хотя бы попытаться понять, что происходит в ходе голосования. Из-за необходимости иметь специальную подготовку число квалифицированных электронных наблюдателей оказывается невелико, а качество наблюдения за ДЭГ снижается. Кроме того, сами инструменты наблюдения недостаточны даже для специалистов. Программист и наблюдатель Петр Жижин отмечал, что на выборах в 2021 году предлагаемые инструменты были лишь «витриной» голосования и не отображали процессы, происходящие внутри систем[44]. И к сожалению, даже легальные инструменты наблюдения могут быть недоступны для наблюдателей, если представители власти банально не подпустят к ним[45].

Блокчейн, используемый в системах ДЭГ, был прозрачен только отчасти. После выборов 2021 года выяснилось, что существует публичный блокчейн, за записью информации в котором можно наблюдать, и закрытый блокчейн, недоступный для наблюдателей[46]. Информация из него так и не была опубликована. При этом важнейшее свойство блокчейна — это децентрализованность, когда вся информация о ходе голосования записывалась бы на различные независимые устройства. Однако в России все такие устройства находятся в руках государства, что создает возможность отката результатов голосования и подмены части базы данных[47].

ДЭГ может быть демократичным, надежным и прозрачным инструментом голосования, если такой является вся избирательная система. Если же она больна авторитаризмом, то заражается и ДЭГ. Российские современные системы ДЭГ непрозрачны и недемократичны. И власти на разных уровнях делают все, чтобы они такими и оставались.

44. ДЭГ-шоу. URL: https://yandex.ru/turbo/novayagazeta.ru/s/articles/2021/09/24/deg-shou (дата обращения: 12.03.2022).

45. См.: Мажоритарная система выборов. URL: https://yandex.ru/turbo/novayagazeta.ru/s/articles/2021/09/21/mazhoritarnaia-sistema-vyborov (дата обращения: 12.03.2022).

46. ДЭГ-шоу. URL: https://yandex.ru/turbo/novayagazeta.ru/s/articles/2021/09/24/deg-shou (дата обращения: 12.03.2022).

47. Там же.

## Что происходит с ДЭГ сейчас?

В январе 2022 года на рассмотрение в Госдуму поступил законопроект, вводящий законодательное регулирование ДЭГ[48]. Однако содержательно он не закрепил никаких концептуально важных положений и принципов, по большей части придавая большую юридическую силу нормам, ранее принятым ЦИК России и МГИК. Как и ранее, избирательные комиссии будут уполномочены регулировать ключевые аспекты ДЭГ без ограничений по срокам принятия актов. А значит скорее всего продолжится тенденция принятия и публикации значимых актов и документации накануне выборов в нарушении принципа стабильности избирательной системы.

Законопроект никак не описал алгоритм работы системы ДЭГ, не регламентировал доступ к ней. Он не решил проблему наблюдения за ДЭГ и не дал членам избирательных комиссий возможностей и инструментов для контроля за работой системы. Никакой правовой определенности, никакого контроля, никакой открытости и прозрачности и никаких гарантий избирательных прав в нем нет.

Законопроект подвергся резкой критике экспертов, которые в отзывах назвали его неприемлемым целиком[49] или же требующим существенной доработки[50]. На основании отзывов эксперты подготовили пакет поправок ко второму чтению законопроекта и направили депутатам разных фракций. В итоге все поправки были отклонены.

На втором чтении с законопроектом случилась ужасная, хоть и типичная для российских законов история: он был напичкан поправками, не имеющими никакого отношения к первоначальной концепции.

48. Законопроект № 40921-8. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40921-8 (дата обращения: (дата обращения: 12.03.2022).

49. «Максимально благоприятные условия для фальсификаций»: Поправки к закону о выборах узаконят манипуляции с электронным голосованием. URL: https://liberal.ru/ekspertiza/maksimalno-blagopriyatnye-usloviya-dlya-falsifikaczij-popravki-k-zakonu-o-vyborah-uzakonyat-manipulyaczii-s-elektronnym-golosovaniem (дата обращения: 12.03.2022).

50. Отзыв на законопроект № 40921-8 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». URL: https://st.golosinfo.org/store/upload/doc/156808/156808_Otzyv_%E2%84%96%2040921-8.pdf (дата обращения: 12.03.2022).

Из очень слабого законопроекта о ДЭГ он превратился в 155-страничного монстра, усложняющего наблюдение за выборами, вводящего новые барьеры для выдвижения кандидатов, а также создающего реестр физических лиц — иностранных агентов со всеми вытекающими последствиями. Нормы о ДЭГ практически не изменились по сравнению с первым чтением, закрепив уже сложившиеся недемократические тенденции.

Нет слов, чтобы описать, насколько недемократичны, абсурдны и репрессивны новые поправки, насколько грубое и безжалостное насилие осуществляется над законодательным процессом.

## Будущее ДЭГ

Что же делать с ДЭГ в будущем? Прежде чем принимать решение о возможности или невозможности использования ДЭГ на выборах в России нужно провести тщательную ревизию того, что уже было сделано и использовано. Ориентиром в этом процессе могут служить Рекомендации Совета Европы. При этом нет универсального решения по организации работы системы ДЭГ. Но есть путь, пройдя который можно найти решение и воплотить его в жизнь. Такой путь должен начинаться с привлечения экспертов и общественности к обсуждению ДЭГ, с поиска согласия между политическими силами.

Важнейшей вехой должно стать решение независимого парламента о будущем ДЭГ в России. Только он вправе решить, готова ли система к применению в том виде и контексте, в котором представлена на момент голосования, соответствует ли демократическим стандартам или не способна дать гарантии реализации избирательных прав всех участников избирательного процесса. И может статься, что даже при доверии избирателей к системе ДЭГ парламент примет решение не использовать ее, если она недостаточно надежна и демократична, как это в 2014 году сделал парламент Норвегии[51].

При проведении ДЭГ члены избирательных комиссий и наблюдатели должны иметь возможность без специальных знаний самостоятельно проверять все этапы дистанционного электронного голосования.

51. No more online voting in Norway. URL: https://sciencenorway.no/election-politics-technology/no-more-online-voting-in-norway/1562253 (дата обращения: 12.03.2022).

Это идеал, к которому необходимо стремиться и максимально воплотить в жизнь. Однако вероятно, что при использовании ДЭГ выборы неизбежно прекратят быть делом только юристов и чиновников. Наблюдателям и членам избирательных комиссий потребуется хотя бы в минимальной степени разбираться в технической стороне электронного голосования. Для этого при участии экспертов нужно будет разработать и провести специальное обучение. Только при понимании работы ДЭГ и осознания сути инструментов и процедур проверки члены избирательных комиссий перестанут быть декорацией. Для разработки инструментов наблюдения также нужно будет привлекать технических специалистов, экспертов и наблюдателей. Конкретные инструменты будут зависеть от доступных технологий, потребностей сообщества наблюдателей и реальных возможностей их удовлетворения.

Процесс ревизии мог бы выглядеть следующим образом:

1. приостановить использование ДЭГ в России;
2. сделать доступной максимально возможное количество документации и информации, связанной с ДЭГ;
3. привлечь наблюдателей и экспертов к обсуждению и проверке ДЭГ, официально закрепить их статус и полномочия;
4. инициировать общественную дискуссию;
5. разработать внутригосударственные стандарты для системы ДЭГ (с опорой на международные стандарты);
6. провести публичную проверку систем ДЭГ и проверку законодательства о ДЭГ на соответствие внутригосударственным и международным стандартам;
7. провести публичное тестирование систем ДЭГ;
8. провести опросы общественного мнения, подвести итоги тестирований и проверок;
9. предоставить Парламенту всю необходимую информацию для принятия решения об использовании или неиспользовании ДЭГ;
10. если решение положительное, то разработать план внедрения ДЭГ;
11. доработать системы ДЭГ и законодательство о ДЭГ;
12. внедрять обновленный ДЭГ постепенно, начиная с муниципальных выборов;
13. анализировать каждый опыт использования ДЭГ и дорабатывать систему;

14. быть готовыми отказаться от ДЭГ и вернуться к бумажному голосованию в случае непрохождения системы ДЭГ проверки перед выборами;
15. актуализировать стандарты ДЭГ и регулярно дорабатывать систему для противодействия новым уязвимостям.

Весь этот путь скорее всего займет не один год. Но спешка неуместна, когда речь идет о демократических выборах. ДЭГ не должно создавать преграды для реализации избирательных прав. Изменения возможны только в случае пересмотра принципов взаимодействия государства и граждан, и тщательного соблюдения принципа открытости и гласности как одного из ключевых в процессе создания и использования ДЭГ.

Будущее российской избирательной системы вполне может быть за ДЭГ как основным инструментом голосования. Хочется верить, что есть та тропинка вероятности, которая приведет нас всех в свободную, демократическую и технологически развитую Россию, где ДЭГ соответствует самым высоким стандартам. Сейчас ясно только одно: в текущем виде ДЭГ совершенно не пригодна для применения.

Благодарю экспертные рабочие группы по дистанционному электронному голосованию под руководством Григория Мельконьянца, работа которых в 2019-2022 годах помогла собрать и уточнить данные для исследования.

---

What should we do about remote electronic voting?

Ekaterina Zvoryikina
Master's Degree in Public Law (National Research University — Higher School of Economics, 2019). katyazvo95@gmail.com

*Keywords*: remote electronic voting, blockchain, electoral process, elections, world law standards, principles of election law.

*Abstract*: The article deals with history, problems and possible future of a remote electronic voting in Russia. Author describe a chronology of its implementation, how and for what blockchain technology was using, made conclusions about a discrepancy between Russian systems of remote electronic voting and world law standards and principles of election law after their comparison. A proposal has been put forward on what needs to be done to bring Russian remote electronic voting in line with the highest democratic standards.

# Споры о признании «иностранным агентом» в зеркале судебных решений за 2020–2022 гг.

Иван Брикульский
Студент магистратуры «Публичное право» НИУ ВШЭ, юрист Института права и публичной политики. I.brikulskiy@gmail.com

*Ключевые слова*: политическая деятельность, НКО, Российская Федерация, иностранный агент, судебная практика, законодательное регулирование, правовая определенность.

*Аннотация*: Рассматривается законодательство РФ об «иностранных агентах» и описываются его основные особенности. В центре анализа находится чрезвычайно широкое определение «политической деятельности». Анализируя последнюю российскую судебную практику, автор комментирует дела Института права и публичной политики, центра «НАСИЛИЮ.НЕТ», фондов «Правовая инициатива» и «Гражданская инициатива против экологической преступности» и других НКО, которые были признаны «иностранными агентами». В статье выделяются две ключевые проблемы: (1) отсутствие критериев для разграничения политической деятельности и других видов деятельности и (2) во многих случаях суды предлагают чрезмерно широкое толкование положений ст. 2 (6) Федерального закона «Об НКО», согласно которому важен сам факт получения иностранной финансовой помощи (вне зависимости от целей такого финансирования). Статус иностранных агентов, предусмотренный российским законодательством, поднимает важные вопросы соответствия этого законодательства конституционным принципам правовой определенности и презумпции невиновности.

DOI: 10.55167/599c4b311eb2

## Введение

В профессии политической юриста часто можно встретить немного измененную, но достаточно известную фразу: «не так страшен закон, как его правоприменение». Несмотря на то, что высказывание носит скорее иронический характер, оно не лишено оснований. Статус иностранного агента (далее — *иноагента*) относится к той категории неоднозначных вопросов юриспруденции, в котором не просто пересекаются вопросы права и политической воли, но и само право становится в большей степени политизировано, а значит менее предсказуемо и однозначно.

Правовой статус иноагента не является новинкой для российского законодательства: впервые такой статус появился в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» (далее — ФЗ «Об НКО») в 2012 году[1] и, соответственно, касался исключительно некоммерческих организаций (далее — НКО). Однако по мере изменения внутриполитического климата статус иностранного агента стал охватывать не только НКО, но также средства массовой информации (далее — СМИ) и физических лиц, с учётом соответствующих разновидностей. Законодательные изменения статуса иностранного агента, его расширение на другие категории юридических лиц и граждан привело к объёмному массиву судебных дел, в которых заявители оспаривали присвоение указанного статуса.

Учитывая количество судебных споров и их особенности, в настоящем материале будут затрагиваться судебная практика в отношении некоммерческих организаций и, для сравнения, ряда юридических лиц. Некоммерческие организации для целей настоящего материала были выбраны неслучайно: практика по ним является наиболее обширной и представляет достаточно объемный материал для сравнительно-правового исследования. Несмотря на то, что конкретное число судебных решений едва ли удастся подсчитать, чтобы убедиться в системности данной проблемы, достаточно взглянуть на количество организаций, включенных в реестр иноагентов. Так, А. А. Кондрашев, ссылаясь на статистику Министерства юстиции, приводит следующие данные: в 2014 году число иноагентов включено 52 организации, в 2016 — 81 организация, в 2016 — 154, в 2017 — 103, в 2018 — 75 и в 2019 — 72 организации соответственно[2]. В соответствии с данными Реестра НКО, выполняющих функции иноагента, который ведёт Минюст, количество НКО-иноагентов по состоянию на февраль 2022 года составляет 73[3]. С определением численности СМИ-иноагентов не так просто: юридиче-

1. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

2. *Кондрашев А.* Иностранные агенты в России: как заимствованный американский правовой институт приобрёл иной смысл в российском законодательстве и правоприменительной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 4 (143). С. 97–121.

3. Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента // Информационный портал Министерства юстиции. URL: http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx.

ские и физические лица находятся в одном Реестре иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иноагента и суммарно их число составляет 113[4]. Несмотря на значительное количество организаций, включённых в реестр иноагентов, не все НКО обжаловали решение Минюста в судебном порядке.

Цель — рассмотреть, как судебная практика наполняет смыслом и практической значимостью законодательные нормы об иноагентах. Такая постановка может показаться спорной. С одной стороны, при разрешении вопроса об иноагентах замешано как право, так и политическая воля, что делает практику достаточно непредсказуемой или иногда неустойчивой. С другой стороны, систематизация судебной практики по иноагентам является своеобразной попыткой в отношении иноагентов восполнить одну из важнейших функций административного права — предупредительную: анализ судебной практики призван стать своеобразной попыткой предупредить другие НКО о возможных нарушениях, позволяющих их внести в соответствующий реестр иноагентов.

Проведённый анализ судебной практики позволяет для удобства систематизировать её, выделив три главные проблемы применения законодательства об «иноагентах»:

- широкое толкование понятия «политической деятельности», в том числе к некоторым научным и экспертным организациям;
- применение понятий «получение денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников» без учета цели, величины, частоты и цели такой поддержки;
- требования маркировки деятельности.

## Краткий обзор законодательства об иностранных агентах

Рассматривать подробно все недостатки и пробелы законодательного регулирования иноагентов нет необходимости: этот вопрос уже было сделано в статье А. А. Кондрашева «Иностранные агенты в России: как заимствованный американский правовой институт приобрел иной

4. Реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента // Информационный портал Министерства юстиции. URL: https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/.

смысл в российском законодательстве и правоприменительной практике»[5]. Однако прежде, чем перейти к рассмотрению судебной практики и для понимания текущей проблемы статуса иноагента, необходим краткий анализ законодательства.

По состоянию на сегодняшний день российское законодательство предусматривает несколько видов иноагентов: российские юридические лица-иноагенты (например, НКО), иностранные СМИ-иноагенты, незарегистрированные объединения как иноагенты, физические лица как СМИ-иноагенты и обычные физические лица как иноагенты. Каждый статус обладает своей спецификой и особыми условиями его присвоения, а также нормативной базой, включающей не только законодательное регулирование, но и соответствующие акты Минюста.

Соответственно, статус иностранного агента регулируются сразу несколькими законодательными актами:

- Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (ФЗ «Об НКО»);
- Федеральный закон «Об общественных объединениях»;
- Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (далее — ФЗ «О мерах воздействия…»);
- Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (Закон о СМИ).

Как следует из п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО», для признания соответствующей организации иноагентом необходимо два важных критерия — получение денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников (далее — иностранная помощь) и участие в политической деятельности. Определение политической деятельности и перечень её форм перечислен в абзацах 3 и 4 указанной статьи, в частности, к политической деятельности относится деятельность в сфере государственного строительства, социально-экономического и национального развития России, развития политической системы, а также законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина. Целями указанной деятельности является «оказание влияния на выработку и реализацию

5. Там же.

государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия». Вместе с тем понятие политической деятельности не включает деятельность в следующих областях: науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность[6].

Сами по себе понятия государственного строительства, как и политической системы, — являются достаточно теоретическими. Закон не содержит определения данных понятий, более того, чаще их можно встретить в научной и учебной литературе, а не в законодательной практике. Ясности не вносит также конкретизация в законе форм политической деятельности: если «участие в организации и проведении публичных мероприятий» или «участие в избирательной кампании», несмотря на широкую формулировку, является чем-то предполагаемым и очевидным, то такие формы как публичное обращение к государственным органам, «иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов» или «распространение… мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой политике» могут трактоваться совершенно по-разному, что и нашло своё отражение в судебной практике.

Определения политической деятельности и её форм являются во многом определяющим. Например, к этим понятиям, а также к понятию иностранной помощи отсылает Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части государственной регистрации общественных объединении (п. 9 ст. 21 указанного закона). Федеральный закон «О мерах воздействия…» в части признания иноагентом физического лица пусть и не содержит отсылок к определениям из ФЗ «Об НКО», однако содержит аналогичное определение политической деятельности и её форм (абзац 2 п. 1 ст. 2.1. указанного закона). Согласно Закону «О СМИ» иностранным агентом может признаваться как зарегистрированное, так и незарегистрированное юридическое лицо или физическое лицо.

6. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ О некоммерческих организациях // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

Хотя законодательство в данном случае не устанавливает политическую деятельность в качестве обязательного критерия, поскольку достаточно лишь критерия иностранного финансирования, к таким лицам по усмотрению Минюста может применяться положения ФЗ «Об НКО», регулирующие деятельность иноагентов (абзац 3, 7 ст. 6 указанного закона).

При этом вся деятельность иноагентов, независимо от их вида, должна маркироваться соответствующим образом. Согласно абз. 4 п. 1 ст. 24 ФЗ «Об НКО» все материалы и информация НКО-иноагента, в том числе распространяемые через СМИ, интернет, направляемые в государственные органы и т. д., должны сопровождаться указанием, что они направлены НКО, выполняющей функции иностранного агента, то есть содержать требуемую маркировку.

Аналогичное требование содержится в законодательстве о СМИ и ФЗ «О мерах воздействия…». Абзац 9 ст. 4 Закона «О СМИ» запрещает распространять информацию без соответствующего указания о том, что эта информация распространяется лицом, в том числе физическим, выполняющим функции иноагента. Данный запрет также касается распространения материалов СМИ-иноагента другими СМИ: маркировка является обязательной. Согласно п. 7 ст. 2.1. ФЗ «О мерах воздействия…» физическое лицо-иноагент также обязан в распространяемых материалах указывать принадлежность к статусу иностранного агента.

За несоблюдение указанных требований наступает административная ответственность в соответствии с положениями Кодекса об административных правонарушениях (далее — КоАП).

## Проблема широкого понятия «политическая деятельность»

С одной стороны, законодатель установил достаточно широкое понятие «политической деятельности», с другой — указал исключения, которые к политической деятельности не относятся. В частности, к политической не относится деятельность в области науки. Однако при этом какие-либо критерии или отличия научной деятельности от политической законом закреплены не были: как и политическая деятельность, так и научная может распространять мнения о принимаемых решениях государственными органами или публично обращаться к ним для корректировки какой-либо деятельности. Складывается впечатление, что

законодатель понимал, что предусмотренные им исключения (в частности, научная деятельность), обладает достаточно схожими чертами с формами политической деятельности, однако по какой-то причине не предусмотрел более четкие отличительные черты.

Наиболее чётко проблема смешения научной и политической деятельности отразилось на деле Института права и публичной политики (далее — Институт), ведущей научно-экспертной организации в сфере конституционного и международного права, который был внесён Минюстом РФ в реестр НКО-иноагентов. По мнению Минюста, политическая деятельность Института заключалась в следующем:

- публикации специальных докладов, содержащих предложения и рекомендации по регулированию адвокатуры, правосудии, правозащитных механизмов, внесудебным механизмам установления и обнародования фактов о противоправном присвоении и удержании власти, пытках, насильственных исчезновения, а также ряду других мер;
- подготовка законопроекта «О внесении изменения в Закон Российской Федерации от 18.10.1991 г. № 1761-1 „О реабилитации жертв политических репрессий“» и его дальнейшее распространение в СМИ, обращения в органы государственной власти;
- подача в Конституционный Суд заключений *amicus curiae*;
- подписание петиции о правовой экспертизе поправок к Конституции Российской Федерации;
- обращения Института в Минюст России с целью донести до основных ведомств информацию о предложениях, сделанных в области реализации общих мер в рамках исполнения постановления ЕСПЧ по делу Лашманкина, учитывая эти предложения при реализации политики России в области свободы мирных собраний.

Дополнительно Минюст указал на то, что указанная деятельность носит систематический характер: Институт организует и проводит публичные дебаты, дискуссии, семинары и круглые столы, на которых обсуждаются вопросы государственного устройства, конституционного строя, регулирования прав и свобод человека и гражданина. В совокупности с тем, что данная деятельность как правило содержит конкретные предложения по внесению изменений в законодательные акты Российской Федерации и впоследствии направляется государственным

органом, цель таких мероприятий — оказать влияние на законотворческий процесс и судебную власть. Забегая вперёд, отметим, что аргумент Минюста о систематическом характере такой деятельности выглядит достаточно необычно, так как законодательство не содержит каких-либо требований к регулярности такой деятельности.

Решение Минюста было обжаловано в суде. Не соглашаясь с позицией Института о том, что подготовка законопроекта сама по себе носит исключительно научный характер, суд указал, что подготовка законопроекта в любом случае является деятельностью в области законодательства вне зависимости от ориентированности действия положений законопроекта по кругу лиц, а значит является политической деятельностью в понимании абз. 3 п. 2 ст. 6 ФЗ «Об НКО».

Решением Замоскворецкого районного суда от 04.10.2021 г. по делу № 02а-1258/2021 Институту было отказано в удовлетворении исковых требований к Минюсту[7]. Апелляционная инстанция также встала на сторону Минюста[8]. Примечательно, что, рассматривая деятельность Института как политическую, суд дополнительно выделил еще несколько критериев, в частности, «широкое освещение в СМИ» и «обращение к органам государственной власти». По мнению суда, эти два критерия подпадают под одну из форм политической деятельности абз. 3 п. 2 ст. 6 ФЗ «Об НКО», в частности, публичных обращений к государственным органам с целью оказать влияние на их деятельность, в том числе на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов. То есть суд по своему усмотрению дополнил критерий «публичного обращения» еще двумя, которые не были предусмотрены законом.

Таким образом, суды, отказывая Институту в удовлетворении требований об исключения из реестра иноагентов, отталкивались именно

7. Решение Замоскворецкого районного суда от 04.10.2021 г. по делу № 02а-1258/2021 // Официальный портал судов общей юрисдикции. URL: https://mos-gorsud.ru/rs/zamoskvoreckij/services/cases/kas/details/48c53da1-04f4-11ec-9970--116f0cba48c9?participants=институт+права+и+публичной+политики.

8. Апелляционное определение Московского городского суда от 21.12.2021 г. по делу № 33а-6269/2021 // Официальный портал судов общей юрисдикции. URL: https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/83a9aa60-5f11-11ec-8f3d-d900de2faf12?participants=институт+права+и+публичной+политики.

от неопределённости разграничения научной и политической деятельности, трактуя её в пользу Минюста.

Подход, согласно которому написание проектов законов относится к политической деятельности, встречался и в других судебных делах, например, в судебном споре о признании иноагентом организаций «Центр по работе с проблемой насилия „НАСИЛИЮ.НЕТ“» (далее — «НАСИЛИЮ.НЕТ»), Фонда «Правовая инициатива» и «Гражданская инициатива против экологической преступности». В отличие от Института, деятельность данных НКО не базировалась на научно-исследовательской деятельности.

По мнению суда, участие «НАСИЛИЮ.НЕТ» в продвижении и проведении кампании, направленной на принятие закона о профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации, является политической деятельностью. Формами такого продвижения выступали:

- петиции на change.org и сайте Российской общественной инициативы;
- массовое распространеним информации о законе на интернет-сайтах и соцсетях;
- призыв обращаться в органы государственной власти и к действующим депутатам Государственной Думы с требованием поддержать закон о профилактике семейно-бытового насилия;
- участие учредителя НКО с апреля 2018 по июнь 2019 года в публичном мероприятии в качестве одного из организаторов.

В совокупности с наличием иностранного финансирования, выявленного внеплановой проверкой Минюста, Замоскворецкий районный суд сохранил в силе решение о включении в реестр иноагентов[9]. Аналогично позиции Минюста подтвердила и кассация[10].

Подтверждённым фактом «политической деятельности» второй организации — Фонда «Правовая инициатива» — также являлась инициатива и подготовка законопроекта об определении границ Республики

9. Решение Замоскворецкого районного суда по делу № 2а-417/2021 // Официальный портал судов общей юрисдикции. URL: https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/fe9a3f90-e307-11eb-a7e7-add273d05aa9?participants=насилию+нет.

10. Кассационное определение Второго кассационного суда от 01.12.2021 г. по делу № 88а-26448/2021. Документ опубликован не был.

Ингушетии со стороны Чеченской Республики и Республики Северная Осетия — Алания. Как в случае с Институтом и «НАСИЛИЮ.НЕТ», суд дополнительно выделил факт массового освещения такой идеи в СМИ, в которых Фонд и его руководитель выражают позицию относительно ратификации соглашения о закреплении административной границы между Ингушетией и Чеченской Республикой, в частности, предлагают наложить мораторий на соглашение о передаче земель и заявляют о нарушении территориальной целостности Ингушетии. Как следует из материалов дела, важным отличием данного дела было то, что Фонд не отрицал получение иностранной помощи и оспаривал только «часть», связанную с политической деятельностью. Суд первой инстанции поддержал позицию Минюста, апелляционная инстанция оставила решение районного суда в силе[11].

В случае с «Гражданской инициативой против экологической преступности», политической деятельностью стали комментарии в интернете учредителя организации с оценкой проведённого законодательного порядка изменения сжигания соломы вблизи населённых пунктов. Кроме оценки, комментарий указывал необходимость ужесточения ответственности за подобные нарушения[12].

Проблема разграничения политической деятельности и описанных исключений в абз. 4 указанной статьи нашла своё отражение и в следующих делах.

Социально-ориентированная автономная НКО содействия профилактике и охране здоровья граждан «Феникс Плюс» (далее — «Феникс Плюс») обратилась в суд к Минюсту с требованием исключить из реестра иноагентов, указывая, что к политической деятельности не относится деятельность в сфере здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан. Суд отказал в удовлетворении требований, указав,

11. Апелляционное определение Московского городского суда от 20.10.2020 г. по делу № 33а-5069/2020 // Официальный портал судов общей юрисдикции. URL: https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/56b6a950-0ed0-11eb-b6b6-2b3ea513b9f6?participants=фонд+правовая+инициатива.

12. Апелляционное определение Московского городского суда от 04.09.2020 г. по делу № 33а-3129/2020 // Официальный портал судов общей юрисдикции. URL: https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/b687b022-ea82-4125-a20e-3f11131eaace?participants=Гражданской+инициативой+против+экологической+преступности.

что «Феникс Плюс», получая иностранное финансирование, через социальные сети, а также интернет-сайты публикует материалы, носящие политический характер, тем самым оказывая влияние на общественное мнение[13].

Практически по аналогичным основаниям в реестр иноагентов было включено Ингушское Республиканское отделение общероссийской общественной организации «Российский красный крест»: политическую деятельность Минюст и суд увидели в том, что руководитель организации в СМИ и информационных порталах давал интервью, касающиеся общественно-политической ситуации на территории Ингушетии[14].

## Проблема определения иностранного помощи

Наряду с отсутствием критериев разграничения политической и иной деятельности налицо и другая проблема: положения п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО» устанавливают, что важен сам факт получения иностранной помощи, независимо от целей, на которую она выделяется, или от её регулярности. Так, в деле Фонда «Гражданский союз» основанием для признания иностранной помощи была реализация гранта от немецких и английских фондов на создание коворкинга (открытого пространства) для активистов в г. Пенза. Отказывая в удовлетворении иска об исключении из реестра иноагентов, суд указал, что коворкинг использовался для политических целей, в частности, мероприятиям, посвящённым выборам, избирательным кампаниям.

По результатам анализа перечисленных дел складывается впечатление, что суды в отношении целей иностранного финансирования используют некое подразумеваемое право, не предусмотренное законом, однако вытекающие из его норм. Наиболее отчётливо это наблюдается в формулировках Апелляционного определения от 04.09.2020 г. по делу № 33а-3129/2020, указавшего, что «получение некоммерческими организациями денежных средств и иного имущества от иностранных источников *не исключает возможности их использования для оказания*

13. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 15.12.2021 г. по делу № 88а-27583/2021. Документ опубликован не был.

14. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 02.09.2020 г. № 88а-18592/2020. Документ опубликован не был.

*влияния* на государственные органы Российской Федерации в интересах таких источников…»[15]. Из этого следует, что любая иностранная помощь может повлечь признание иноагентом, даже если она выделялась не на политические цели. Например, выделение средств Фонду «Гражданский союз» не предусматривало то, что коворкинг будет использован в политических целях, более того, мероприятия, посвящённые избирательным кампаниями, не являлись основными мероприятиями коворкинга. В данном случае для суда было достаточно лишь незначительного факта проведения мероприятий на политическую тематику, чтобы признать деятельность Фонда политической.

Несовершенство законодательного регулирования иноагентов также выразилась в том, что закон не определяет чёткое количество иностранной финансовой помощи, достаточного для присвоения соответствующего статуса. Например, в отношении Общероссийского общественного движения в защиту прав избирателей «Голос» (далее — «Голос») для подтверждения факта иностранного финансирования было достаточно получение денежного перевода от иностранного гражданина в размере «около 200 рублей»[16], а также получение средств от другого НКО-иноагента.

Получение финансовой помощи может осуществляться как напрямую, так и через посредника (п. 6 ст. 2 ФЗ «Об НКО»). Под посредником понимается гражданин России или российское юридическое лицо, осуществляющее передачу иностранной помощи от иностранного источника или уполномоченного им лица российских НКО, которая принимает участие в политической деятельности на территории Российской Федерации. Таким образом, норма указанной статьи предполагает не только прямую иностранную помощь, но и через посредника. При буквальном толковании кажется, что для установления опосредованной помощи необходимо определить два важных момента: получение иностранной помощи, передаваемой посредником, а также осуществление политической деятельности. Иными словами, причиной включения

15. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 12.05.2021 г. по делу № 88а-8628/2021. Документ опубликован не был.

16. В Минюсте объяснили, что «Голос» признали иноагентом из-за перевода «около 200 рублей» от иностранки // Фонтанка.ру. URL: https://www.fontanka.ru/2021/10/22/70208570/.

в реестр иноагента может быть также помощь от другого иноагента. Отсутствие в законе конкретизации того, для каких именно целей должна передаваться иностранная помощь, приводит к тому, что суды признают таковой абсолютно любые денежные средства или иное имущество, независимо от целей его выделения. Рассмотрим три неоднозначных судебных решения.

**1.** При рассмотрении вопроса о ликвидации Общероссийского общественного движения защиты прав человека «За права человека», Верховный Суд РФ в решении от 01.11.2019 г. по делу № АКПИ19-835 дополнительно указал, что среди причин признания организации иноагентом было выявление в ходе внеплановой проверки Минюстом опосредованного получения денежных средств из иностранных источников[17]. При этом посредника суд не устанавливает, отталкиваясь от итогов внеплановой проверки органа исполнительной власти.

**2**. Достаточно свежее решение Замоскворецкого районного суда от 21.10.2021м по делу № 02а-1493/2021[18]. В данном деле Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос» не согласилось с включением в реестр иноагентов и обратилось с административным иском к Минюсту. Опираясь на акты Минюста и Росфинмониторинга, суд установил следующее. Финансовая поддержка «Голоса» осуществлялась посредством сбора пожертвований через сайт общественного движения (donate.golosinfo.org), при этом в публичной оферте о заключении договора пожертвования указан Фонд содействия правовому просвещению населения «Лига избирателей», который 28.10.2020 г. был включён в реестр НКО-иноагентов, так как является получателем денежных средств от иностранных источников.

Следовательно, в делах, связанных с получением иностранной помощи от посредника, суды действуют по достаточно искаженному гражданско-правовому принципу «право следует за вещью»: подобно вирусу, любые средства от НКО иноагента к организации, не обладаю-

17. Верховный Суд РФ Решение от 01.11.2019 г. по делу № АКПИ19-835. Документ опубликован не был.

18. Решении Замоскворецкого районного суда от 21.10.2021 г. по делу № 02а-1493/2021 // Официальный портал судов общей юрисдикции. URL: https://mos-gorsud.ru/rs/zamoskvoreckij/services/cases/kas/details/66d2afb1-24ef-11ec-a104-47d1eb5c6043?participants=Голос.

щей таким статусом, автоматически делают вторую организацию получателем иностранной помощи.

Однако дело о признании иноагентам «Голоса» также примечательно не только неоднозначным фактом подтверждения иностранного финансирования: организационно-правовая форма «Голоса» — общественное движение без регистрации юридического лица, в то время как признание организации НКО-иноагентом требует как минимум наличия зарегистрированной организации. Суд сослался на ст. 29.1 Федерального закона «Об общественных объединениях», согласно которому общественное движение, функционирующее без приобретения прав юридического лица, получает иностранную помощь, указанную в положениях ФЗ «Об НКО», и участвует в политической деятельности, обязано уведомить об этом Минюст РФ[19]. На основании этого суд согласился с минюстом о том, что «Голос» является незарегистрированным юридическим лицом (общественным объединением), выполняющим функции иностранного агента.

**3**. Дело об оспаривании со стороны учредителя «Медиазоны» ООО «ЗП», включение в реестр СМИ-иноагентов. Согласно данным Росфинмониторинга, юридическое лицо получило иностранное финансирование от компаний «GOOGLE IRELAND LIMITED GORDON HOUSE BARROW STREET DUBLIN 4, IRELAND, D04 E5W5. Представитель административного истца, не отрицая факта получения указанных средств, указывает, что они поступили в счёт оказания рекламных услуг. Суд не принял во внимание аргумент, указав, что законодательство *не предусматривает необходимость наличия обязательной связи между получением иностранного финансирования и распространения сообщений и материалов* (выделено мной. — И. Б.): для включения в реестр достаточно лишь наличия этих двух признаков»[20].

Дело «Медиазоны» хочется выделить отдельно по нескольким причинам. Первая — под иностранной помощью суды понимают любые перечисления не из Российской Федерации. При этом цель выделения

19. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

20. Решение Замоскворецкого районного суда от 21 января 2022 г. года по делу № 2а-0072/2022 // Официальный портал судов общей юрисдикции URL: https://mos-gorsud.ru/rs/zamoskvoreckij/services/cases/kas/details/c5ce3401-630e-11ec-9887-0557ce6ecda4.

такой помощи совершенно неважна: пожертвование на политическую деятельность, возврат денежных средств или услуги, не связанные с политикой, рассматриваются судами как единый состав. Вторая — суд констатирует значимый пробел, в соответствии с которым они не обязаны устанавливать причинно-следственную (или иную) связь между иностранным финансированием и политической деятельностью.

Проблемы споров с минюстом РФ о включении в реестр иноагентов затрагивают не только проблемы материального, но и процессуального права. Сама процедура включения также не урегулирована законодательно и является преимущественно дискрецией минюста РФ. Так, при рассмотрении дел об оспаривании статуса иноагента, суды оценивали формальный аспект: во-первых, минюст обладает правом вести такой реестр и включать в него НКО (п. 10 ст. 13 ФЗ «Об НКО»), во-вторых, порядок ведения реестра утверждён приказом минюста РФ от 30.11.2012 г. № 223. По мнению судов, из этого следует, что минюст РФ действует в соответствии с возложенными полномочиями и не доверять его выводам нет оснований.

Проблема процедуры проверки иностранной помощи у НКО затрагивает одну из «болевых точек» российского административного права — административных процедур и их регулирования. Рассмотрим указанную проблему примере дела Института права и публичной политики.

Контроль-надзорные мероприятия в отношении НКО регулируются сразу несколькими законами — Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — ФЗ «О защите прав…») и ФЗ «Об НКО».

Внеплановая проверка минюста РФ, по результатам которой Институт был признан иноагентом, носила внеплановый характер и была проведена на основании обращения гражданина, заполнившего электронную форму обращения на сайте минюста РФ.

По мнению Института, проверка была проведена без соблюдения требований ФЗ «О защите прав…». Согласно ч. 3 ст. 10 данного закона, обращения и заявления, не позволяющие установить лицо обратившегося, не могут служить основанием для проведения внеплановой

проверки[21]. Данная норма также предусматривает, что могут служить основанием проверки только те обращения и заявления, которые направлены с использованием таких средств, которые позволяют обеспечить авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации. В данном же случае заявителя, обращение которого стало основанием для проверки Института, личность не была установлена надлежащим образом: электронное окно для обращения в минюст РФ не только не предполагает необходимую авторизацию, но и позволяет отправить любые данные без какого-либо подтверждения. Таким образом, обращение могло быть написано любым пользователем, без указания настоящих данных или информации, иными словами — может быть написано анонимно, а значит не может стать основанием для проведения проверки.

По мнению суда, в данном деле необходимо применять не ФЗ «О защите прав…», а ФЗ «Об НКО»: в соответствии с пп. 24 п. 4 ст. 1 особенности организации и проведения проверок могут устанавливать иными федеральными законами, а регулирование проверок в ФЗ «Об НКО» выступает неким *lex specialis* к общим нормам о проверках юридических лиц. Внеплановая проверка была проведена на основании пп. 5 п. 4.2. ст. 32 ФЗ «Об НКО». Согласно положениям данной нормы, одним из оснований для проведения внеплановой проверки является поступление информации об осуществлении НКО деятельности в качестве иноагента, которая не подала заявление о включении её в соответствующий реестр. Суд отмечает, что положения ФЗ «Об НКО» не предъявляют специальных требований к идентификации обращений и заявлений, направленных заявителем в форме электронных документов, следовательно, у Минюста не было законодательной обязанности идентифицировать личность заявителя, а значит проверка проведена в рамках закона.

Таким образом, законодательное регулирование административной процедуры внеплановых проверок позволяет в отношении НКО проводить их без должной идентификации и аутентификации, чем ста-

21. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

вит последних в неравное положение по сравнению с другими юридическими лицами и фактически позволяет обратиться анонимному пользователю. Складывается ситуация, при которой применение принципа *lex specialis derogat generali* приводит к тому, что в специальном законе гарантии лица, наоборот, уменьшаются, а дискреция органов исполнительной власти становится неограниченной.

Дополнительно хочется отметить, что отнюдь не во всех случаях присвоения статуса иноагента носила исключительно характер злоупотреблений. Например, ряд проектов Общественного фонда социального развития «Генезис» финансировалось напрямую органами исполнительной власти иностранного государства — Министерством иностранных дел и Министерством обороны Великобритании с целью влияния на молодёжь одного из северокавказских регионов. Проект, на который выделялись указанные средства, был нацелен на поиск лидеров среди молодёжи Республики Ингушетии и «стимулировании диалога между властными структурами, силовыми ведомствами и молодёжью при активном участии духовенства различных конфессий»[22].

## Проблема маркировки деятельности иноагентов: проблема исполнимости

Однако включение в реестр иноагентов создает проблему исполнимости такого решения в части маркировки своей деятельности. Ни законодательство, ни акты минюста не регулируют, как именно должны маркировать свою деятельность НКО-иноагенты и на каких именно материалах должна ставиться соответствующая маркировка.

Как правило, судебные споры о штрафах выглядят достаточно однотипно: опираясь на представленные минюстом административные протоколы, суд назначает штраф за несоблюдение порядка деятельности НКО, выполняющей функции иноагента. Штрафная санкция за отсутствие маркировки иноагента содержится в ч. 2 ст. 19.34 КоАП РФ.

Неопределённость регулирования вопроса маркировки становится одной из причин многочисленных судебных разбирательств. Например, решением суда Межрегиональная общественная организация Правоза-

22. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 16.12.2020 г. № 88а-26659/2020. Документ опубликован не был.

щитный центр «Мемориал» (далее — «Мемориал») был признан в совершении административного правонарушения, поскольку материалы в соцсетях материала и сами соцсети не содержали соответствующего указания. Суд, отклоняя позицию «Мемориала» о том, что маркировка содержится на официальном сайте организации, а законодательство не предусматривает маркировку соцсетей, указал, что «метка иноагента» должна присутствовать на всех материалах иноагента, к которым были отнесены даже соцсети[23]. Похожим образом была оштрафована Международная общественная организация «Международный Мемориал» (далее — «Международный Мемориал»). Причиной привлечения к ответственности стала конкретная вкладка раздела «О проекте», в которой отсутствовала информация о включении в реестр иноагентов[24].

Недостаточная маркировка материалов «Международного Мемориала» стала одной из причин ликвидации Верховным Судом РФ. В частности, было указано, что письменные материалы организации носили следующий штамп: «Международный Мемориал внесён Минюстом РФ в реестр, предусмотренный п. 10 ст. 13.1 ФЗ «Об НКО». По мнению Верховного Суда, это не соответствует требованиям законодательства, возлагающим на НКО-иноагента обязанность сопровождать свои материалы с указанием на то, что они произведены организацией, выполняющей функции иноагента. Следовательно, законодательство содержит четкую формулировку требуемого обозначения, в то время как «Международный Мемориал» ни в одной из своих маркировок не соответствует указанным требованиям. Верховный Суд приходит к выводу, что используемая «Международным Мемориалом» маркировка не только не содержит требуемых сведений, но и не является информативной. По данным Верховного Суда РФ, организация и её руководитель 19 раз привлекались к административной ответственности за нарушение указанных требований, более того, не предприняли мер по их устранению[25].

23. Решение Московского городского суда от 18.12.2020 г. по делу № 7-15339/2020. Документ опубликован не был.

24. Решение Московского городского суда от 10.09.2020 г. по делу № 7-10452/2020. Документ опубликован не был.

25. Верховный Суд Российской Федерации Решение от 28.12.2021 г. № АКПИ21-969. Документ опубликован не был.

Отметим, что не всегда регулирование требований к маркировке материалов приводит к устранению пробела. Например, в отношении СМИ этот вопрос регулируется ч. 9 ст. 25.1 Закона «О СМИ» и Приказом Роскомнадзора от 23.09.2020 г. № 124[26], однако это не помешало привлечь к административной ответственности СМИ-иноагента «Татаро-башкирская служба Радио Свобода»: несмотря на то, что соответствующая маркировка находилась непосредственно на интернет-сайте, ряд опубликованных материалов (несколько интернет-страниц) по отдельности такой маркировки не содержали[27]. По аналогичным причинам по ч. 2 ст. 19.34 КоАП РФ был привлечён к административной ответственности СМИ-иноагент ООО «РА» и «Телеканал настоящее время»: несколько материалов, в том числе в соцсетях, не содержали необходимой маркировки[28].

## Статус иноагента: проблема правовой определённости и презумпции невиновности

Регулирования иноагентов поднимает проблемы по поводу двух важных конституционно-правовых принципов: правовой определённости и презумпции невиновности.

Несмотря на то, что понятие правовой определённости как требование к нормативному правовому регулированию не закрепляется непосредственно в Конституции, оно обладает конституционно-значимым свойством и вытекает из других конституционных принципов,

26. Приказ Роскомнадзора от 23.09.2020 г. № 124 «Об утверждении формы указания на то, что сообщения и материалы иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, и (или) российского юридического лица, выполняющего функции иностранного агента, распространяемые на территории Российской Федерации, созданы и (или) распространены указанными лицами, а также требований и порядка размещения такого указания» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 19.10.2020. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010190038.

27. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 19.11.2021 г. № 16-7903/2021. Документ опубликован не был.

28. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 17.11.2021 г. № 16-7912/2021. Документ опубликован не был.

в астности, верховенства Конституции и основанных на Конституции законов (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 Конституции), юридического равенства (ч. 1 и ч. 2 ст. 19 Конституции). Такое «подразумеваемое» понимание принципа правовой определённости Конституционный Суд воспроизвёл в Постановлении от 25.04.1995 г. № 3-П. В других решениях Конституционный Суд указал, что неопределённость содержания правовых норм влечёт неоднозначное их понимание, неоднозначное применение, создавая угрозу неограниченного усмотрения ведёт к произволу, а значит — к нарушению указанных конституционных принципов (постановления от 15.07.1999 г. № 11-П, от 11.11.2003 г. № 16-П). Произвольное применение ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, а отступление от принципа правовой определённости может быть оправдано только обстоятельствами существенного и непреодолимого характера (постановления от 29.04.2004 г. № 13-П, от 21.01.2010 г. № 1-П).

Раскрывая суть данного принципа, Конституционный Суд также сформулировал следующие требования к нормативному правовому регулированию: стабильность, ясность, недвусмысленность и согласованность правовых норм, правоприменительных решений, единообразное применение, в том числе судебной практикой, устойчивость правоприменительной практике. При этом достаточная степень ясность должна позволять гражданину «сообразовывать с ними своё поведение». Обязанность соблюдения принципа правовой определённости возлагается на законодателя. Несмотря на то, что Конституционный Суд указал, что правовое предписание не исключает использование оценочных или общепринятых понятий, их значение должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами правоотношений (постановления от 14 апреля 2008 г. № 7-П, от 5 марта 2013 г. № 5-П, от 31 марта 2015 г. № 6-П, от 4 июня 2015 г. № 13-П, от 22 июня 2017 г. № 16-П, от 8 декабря 2017 г. № 39-П).

Как показывает анализ проведённой судебной практики, законодательное закрепление «политической деятельности» и иностранной помощи приводит к тому, что минюст может включить любую некоммерческую организацию, лишь установив факт любой иностранной помощи, независимо от целей или регулярности такой помощи, а также отнеся её деятельность к политической. При этом влияние таких НКО на государство и общество в пользу иностранных лиц является «подразу-

меваемым»: закон не налагает на минюст обязанность выяснять, в чьих именно интересах действует НКО-иноагент.

Иными словами, законодательное регулирование позволяет органу исполнительной власти установить лишь два юридических факта, при этом обязанность установить между ними причинно-следственную или какую-либо иную взаимосвязь не устанавливается. Дискреция исполнительной власти без четких сдержек угрожает стать причиной произвола, например, внесение в реестр иноагентов НКО, не занимающихся политической деятельностью и не получающих иностранную помощь на реализацию политических целей. Однако складывается ситуация, при которой, как гласит немецкая пословица, «выплескивается ребенок вместе с грязной водой».

Вторая проблема. Принцип презумпции невиновности предполагает, что к лицу нельзя применять санкции, если его вина не доказана, при этом на лицо не может быть возложена обязанность доказывать свою невиновность. Данный принцип закреплён в ст. 49 Конституции РФ и оговаривает лишь уголовную ответственность, однако в настоящее время является скорее универсальным и для других видов юридической ответственности.

В соответствии с действующим нормативным правовым регулированием и судебной практикой, первым актом является признание некоммерческой организации иноагентом, и лишь впоследствии, после получения статуса, у НКО появляется возможность обжаловать статус в судебном порядке: то есть в судах НКО имеет дело уже со свершившимся фактом включения в реестр, а поскольку НКО выступает в судах в качестве истца, то на организацию возлагается обязанность доказывать, что иностранным агентом организация не является. Таким образом, сама конструкция включения НКО в реестр-иноагентов содержит существенный недостаток, который приводит к тому, что НКО обязана доказывать свою невиновность в судебном порядке.

Отметим, что предпринимались попытки решить данную проблему законодательным путем. Например, законопроект № 19728-8, внесённый фракцией «Справедливая Россия — За Правду», вводил понятия «неоднократности» и «значительности» в отношении иноагентов, однако касался он только СМИ. Само признание иноагентов предполага-

лось осуществлять исключительно в судебном порядке[29]. Законопроект № 35591-8 фракции «Новые люди» также преимущественно касался СМИ-иноагентов и физических лиц-иноагентов. Предлагаемые изменения вводили понятие «принципал» в публичные правоотношения, предлагали судебный порядок признания иноагентом, возможность заранее предпринять ряд действий до включения в реестр иноагентов, а также конкретизировали нормы, касающиеся маркировки деятельности (исключалась частная, личная жизнь). Однако в части НКО закон лишь предлагает исключить из перечня иностранной помощи международные премии и призы, в остальном порядок признания остаётся прежним.

Также своё видение о законодательстве об иноагентах в трех законопроектах изложила включенная в реестр иноагентов ОВД-инфо, предлагая достаточно решительные изменения в законодательство об иноагентов — вплоть до полной отмены[30].

Проблема иноагентов поднималась на заседании Совета по развитию гражданского общества и по правам человека при президенте Российской Федерации, по итогам которой президент дал поручение минюсту совместно с Генеральной прокуратурой «*проанализировать… законодательство Российской Федерации о регулировании деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в том числе в части, касающейся их исключения из реестра соответствующих организаций, и практику его применения*»[31].

Несмотря на попытки законодательным путём конкретизировать широкие нормы иноагентства со стороны парламентских партий,

29. Законопроект № 19728-8О внесении изменений в ст. 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/19728-8.

30. Пояснительная записка к проекту федерального закона и проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в целях исключения положений о лицах, выполняющих функции иностранного агента» // Проект «Инотека». URL: https://inoteka.io/ino/poyasnitelnaya-zapiska-i-zakonoproekt#1.

31. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/67660.

все они обладают существенным недостатком — повторяют содержательные ошибки действующего регулирования, особенности в части презумпции невиновности для НКО-иноагентов. Возможно, ситуация изменится в лучшую сторону после реализации поручения президента Российской Федерации, по итогам которого должен быть конкретизирован вопрос исключения из реестра иноагентов.

Законодательная активность парламентских фракций, а также поручений президента говорит не столько об актуальности данной темы, сколько о её остроте и особенно чувствительных аспектах. Насколько может измениться регулирование иноагентов — в лучшую или худшую сторону — нельзя предсказать.

## Заключение

Как показывает проведённый анализ, причиной неоднозначной судебной практики является текущее нормативное правовое регулирование деятельности НКО-иноагентов: неоднозначное толкование мнюстом и судами положений как о «политической деятельности», так и «иностранного финансирования» само по себе делает статус иноагента неопределённым.

Проблема определения «политической деятельности» и её форм заключалось в следующем:

- понятие политической деятельности сформулировано достаточно широко: данная дефиниция включает другие понятия, которые законодательством не раскрываются и которые сами по себе являются широкими (дефект законодателя);
- формы политической деятельности в повседневной жизни используются различными НКО, не связанными с политикой, например, обращения в государственные органы или публичное освещение той или иной проблемы;
- предусматривая исключения из понятия «политической деятельности», законодатель не установил конкретные критерии таких разграничений, что позволило признавать иноагентами ряд организаций за научно-экспертную деятельность.

Дополнительно отметим, что факт наличия исключений из понятия «политической деятельности» предполагает, что законодатель

понимал, что деятельность в области науки, культуры, искусства и т. д. имеет характеристики, сходные с установленным понятием и формами политической деятельности, однако не предусмотрел какой-либо «предохранительный клапан» в дополнение.

Проблема применения понятия иностранной помощи заключалась в том, что закон позволял правоприменителю признавать иноагентами за любую иностранную помощь, например покупку рекламы, независимо от целей выделения таких средств. То, что НКО будет использовать иностранную помощь в качестве средства влияния на российскую политику, воспринималось минюстом и судами как нечто разумеющееся и не требующее какого-либо дополнительного подтверждения, как нечто «подразумеваемое». Более того, законодатель непосредственно не возложил на правоприменителя обязанность по установлению связи между иностранным финансированием и целями, на которое оно планируется использовать. При этом сумма или количество такой помощи совершенно неважно: законодатель не установил ни минимальный, ни максимальный размер такой помощи, позволяющий считать, что НКО получает иностранные средства для влияния на российскую политику.

Таким образом, правоприменительная практика в делах об НКО-иноагентах противоречивая и неоднозначная. Правоприменение достаточно четко продемонстрировало острую проблемность пробелов текущего регулирования иноагентов, в особенности некоммерческих организаций. По нашему мнению, на правоприменителе нет никакой вины (если понятие вины вообще может быть употребимо в отношении государственных органов): и минюст, и суды действовали лишь в рамках широко законодательного регулирования, которой позволял им совершать указанные действия.

---

Foreign agent' cases: 2020–2022

Ivan Brikulskiy. Graduate student, Master's Program "Public Law", National Research University — Higher School of Economics, lawyer at the Institute of Law and Public Policy.
I.brikulskiy@gmail.com

*Keywords*: political activity, NGO, Russian Federation, foreign agent, judicial practice, legislative regulation, legal certainty.

*Abstract*: The paper addresses the "foreign agents" legislation of the RF and describes its main features. The focal point of the analysis is the extremely broad definition of "political activity".

Analyzing most recent Russian case law, the author comments on the cases of the Institute of Law and Public Policy, “No to Violence” (“Nasiliyu Net”) Center, the “Legal Initiative” and “Civil Initiative against environmental crimes” foundations and other NGOs that have been labeled “foreign agents”. The paper highlights two key problems: (1) absence of criteria for distinguishing between political activities and other types of activities and (2) in many cases courts offer an excessively broad interpretation of provisions of Art. 2 (6) of Federal law “On NGOs”, which state that it’s the fact of receiving foreign financial assistance that matters (irrespective of the goals of such financing). Status of foreign agents as envisaged in the Russian legislation brings up important issues of compliance of this legislation with the constitutional principles of legal certainty and presumption of innocence.

# Глобальное измерение

# Конституционное развитие Республики Беларусь

Глеб Бизюков
Студент МГЮА имени О.Е. Кутафина, 3 курс, конституционное право.
glebmbizyukov@gmail.com

*Ключевые слова*: Беларусь, Верховный Совет, президент, Конституционный Суд, Конституция, местное самоуправление, референдум.

*Аннотация*: В статье показаны особенности конституционной эволюции Беларуси на различных этапах ее истории. Начиная с краткого описания конституционного развития Беларуси до того, как она стала одной из республик, входивших в состав СССР, автор комментирует конституционное развитие Белорусской ССР при советской власти. Анализ Конституции независимой Беларуси 1994 года показывает конституционную систему с впечатляюще сильными президентскими полномочиями. Автор внимательно прослеживает историю конституционных поправок, включая те, что были вынесены на всенародный референдум в феврале 2022 года, и объясняет, как эти поправки способствовали накоплению огромных полномочий в руках президента Лукашенко.

DOI: 10.55167/f4d9a310f9da

---

Республика Беларусь является одной из главных союзниц России в Европе. У двух стран очень много общего как в культурном, так и в политическом плане. Более того, РФ и РБ состоят в «Союзном государстве» (надгосударственной международной организации).

Летом 2020 года в Беларуси прошли президентские выборы, сопровождавшиеся серьезными нарушениями. Не были допущены до выборов кандидаты В. Д. Бабарико, С. Л. Тихановский и В. В. Цепкало (в дальнейшем против них были возбуждены уголовные дела, по некоторым уже вынесены обвинительные приговоры), а единственный зарегистрированный оппозиционный кандидат С. Г. Тихановская подвергалась серьезному давлению. На самих выборах были зафиксированы множественные фальсификации и нарушения электорального законодательства, не были приглашены международные наблюдатели (например, из ПАСЕ[1]). Все это стало причиной значительного роста

1. OSCE PA leaders criticize Belarus's failure to extend timely invitation to observe election and to provide a level playing field for all stakeholders // OSCE PA. URL: https://www.oscepa.org/news-a-media/press-releases/2020/osce-pa-leaders-criticize-

массовых протестов по всей стране, начавшегося уже во время предвыборной компании. Эти акции носили в основном мирный характер, но с крайней жесткостью подавлялись сотрудниками органов внутренних дел. Более того, международные организации фиксировали запугивание, избиения и даже пытки демонстрантов[2, 3, 4].

На фоне этих событий президент А. Г. Лукашенко выступил с предложением внести изменения в действующую конституцию. Лидеры оппозиции выдвинули аналогичные предложения. Прежде, чем обсуждать возможные изменения, необходимо проанализировать конституционное развитие Беларуси, а также изучить действующий текст Конституции 1994 года и уже внесенные ранее поправки. Краткий анализ предлагаемых стороной президента поправок будет представлен ниже.

## Конституционное развитие Республики Беларусь до образования Советского Союза

Историю современного конституционного развития Беларуси принято отсчитывать с 1918 года. Длившаяся на тот момент уже четыре года Первая Мировая война привела к распаду крупных европейских империй и возникновению на их территориях новых государств. В декабре 1917 года о своей независимости от Российской Империи объявила и еларусь. Несмотря на непродолжительность существования БНР, был принят ряд документов конституционного характера, в том числе и Временная Конституция БНР. В них устанавливались важнейшие принци-

belarus-s-failure-to-extend-timely-invitation-to-observe-election-and-to-provide-a-level-playing-field-for-all-stakeholders (дата обращения 21.01.2021).

2. Эксперты ООН по правам человека: Беларусь должна прекратить пытки над протестующими и предотвратить насильственные исчезновения // УВКПЧ. URL: https://www.ohchr.org/ru/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26199&LangID=R (дата обращения 21.01.2021).

3. ОБСЕ заявила о массовых и систематических нарушениях прав человека в Белоруссии // ТАСС. 05.11.2020. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9923495 (дата обращения 21.01.2021).

4. Беларусь: Систематические избиения и пытки задержанных демонстрантов // Human Rights Watch. URL: https://www.hrw.org/ru/news/2020/09/14/376373 (дата обращения 21.01.2021).

пы государственного устройства, такие как разделение властей (хоть и ограниченное), народный суверенитет, право на национальную автономию и др. Формой правления устанавливалась республика, тип которой должно было определить Учредительное собрание, которое в итоге так и не было созвано. Закреплялись права и свободы: личные (свобода совести, неприкосновенность личности), политические (свобода слова, собраний, печати, союзов) и экономические (8-часовой рабочий день)[5]. Уже в конце 1919 года на территорию БНР вошли советские и польские войска, правительство было вынуждено отправиться в изгнание, а на территории Беларуси была установлена власть Советов.

## Конституционное развитие Республики Беларусь (БССР) в составе Советского Союза

Следующим важнейшим этапом конституционного развития Беларуси следует считать советский. В период с 1919 по 1991 было принято четыре Конституции республики. Конституция ССРБ, принятая в 1919 году, в значительной степени была основана на Конституции РСФСР 1918 года. Высшим органом власти становились Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, которые не являлись постоянно действующим органом[6]. В период между съездами власть принадлежала ЦИК. Как и в Конституции РСФСР, принцип разделения властей закреплен не был. Гражданские права могли ограничиваться в целях защиты революции, а те, которые не ограничивались, на деле постоянно нарушались. Были также установлены всеобщие трудовые и воинские повинности.

Образование СССР и последовавшие за ним события потребовали коренного изменения Основного Закона Белоруссии. В 1927 году

5. Здесь и далее: Вторая Уставная Грамота Народа Беларуси от 9 марта 1918 года. URL: http://www.radabnr.org/usthramaty/hramata2/ (дата обращения 21.01.2021).

6. Здесь и далее: Конституция Социалистической Советской Республики Белоруссии 1919 года. URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyynae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/konstitutsiya-1919-goda/ (дата обращения 21.01.2021).

принимается новая Конституция БССР[7]. Главные изменения коснулись вопроса взаимоотношений с центром: появилась четко установленная сфера полномочий органов власти БССР, введена общеобязательность актов советского правительства на территории Беларуси. Стоит отметить, что Конституция была издана сразу на четырех языках — белорусском, русском, польском и еврейском. Тем самым подчеркивалось равенство всех граждан разных национальностей на территории республики.

Две последующие конституции советского периода — 1938 и 1978 годов — мало отличались от аналогичных конституций других союзных республик. По негласному правилу они обновлялись на следующий год после принятия новой союзной и в целом соответствовали ей — белорусская не была исключением.

## Первые годы независимости и Конституция РБ 1994 года

В 1990 году депутаты Верховного Совета БССР приняли «Декларацию о государственном суверенитете БССР», однако де-факто независимость была провозглашена после роосийского «августовского путча» 19 сентября 1991 года. В Декларации закреплялся статус Беларуси как независимого правового государства, в котором утверждался принцип разделения властей и верховенства права[8]. Также была поставлена задача разработать текст нового Основного Закона, поскольку Конституция 1978 года не могла служить правовой базой для функционирования правового государства из-за своей привязки к Конституции СССР. Разработка проекта изначально велась параллельно двумя группами депутатов, которые впоследствии объединились в одну. Главным вопросом был вопрос о необходимости поста президента и объеме его реальных полномочий. Было представлено несколько проектов Конституции. Часть депутатов настаивала на парламентской модели (без введения

7. Здесь и далее: Конституция Белорусской Социалистической Советской Республики 1927 года. URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyynae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/konstitutsiya-1927-goda/ (дата обращения 21.01.2021).

8. Здесь и далее: Декларация Верховного Совета Республики Беларусь «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 года № 193-XII. URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=V09000193 (дата обращения 21.01.2021).

даже номинального поста президента)[9], однако в итоге был принят вариант, предполагавший сильную президентскую власть. В числе депутатов-сторонников второго варианта были тогдашний премьер-министр В. Ф. Кебич и будущий президент А. Г. Лукашенко[10].

Конституция была принята 15 марта 1994 года. Она состояла из 8 разделов, 8 глав и 149 статей. Согласно ее положениям, Республика Беларусь признавалась унитарным, демократическим, правовым и социальным государством. Единственным источником государственной власти объявлялся народ Беларуси. В качестве государственного языка устанавливался белорусский, русский же должен был стать языком межнационального общения (статья 17[11]). Также закреплялся принцип разделения властей. По форме правления Беларусь была смешанной республикой, поскольку правительство (кабинет министров) формировалось при президенте РБ, но для назначения премьер-министра и ключевых министров требовалось одобрение парламента (статья 106, 107). Парламент мог поставить вопрос о досрочном освобождении от должности министра, но решение все равно принимал президент (статья 107).

Раздел II был посвящен правам и свободам человека и гражданина, а также взаимоотношениям общества и государства. Был закреплен широкий перечень гражданских прав, значительное внимание было уделено социально-экономическим правам.

Наиболее важной в Конституции 1994 года была фигура президента. Он избирался на 5 лет прямым голосованием и не мог занимать свой пост более двух сроков. Также интерес вызывает порядок выдвижения кандидата на эту должность — он мог быть выдвинут как группой депутатов парламента (не менее 70 человек), так и непосредственно гражданами, при наличии не менее 100 тыс. подписей (статья 97).

9. *Курьянович А. В.* Проекты Конституции Республики Беларусь в 1991–1993 гг.: краткий анализ. Минск: Право и демократия, 2014. URL: https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/110863/1/k2014-19.pdf.

10. Конституции — 25 лет. Ее авторы рассказали, как работали над текстом и что пошло не так // TUT.BY. 15.03.2019. URL: https://news.tut.by/economics/629552.html (дата обращения 21.01.2021).

11. Здесь и далее: Конституция Республики Беларусь 1994 года. URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyynae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/kanstytutsyya-1994-goda/ (дата обращения 21.01.2021).

В случае своей победы будущий президент был обязан приостановить членство в политических партиях на весь срок полномочий (статья 102). Полномочия президента по Конституции 1994 года были весьма широки. Наиболее важными из них можно считать руководство системой органов исполнительной власти (пункт 2 статьи 100), создание и упразднение министерств (пункт 3 статьи 100), назначение премьер-министра, его заместителей и ключевых министров правительства (пункт 4 статьи 100), назначение всех судей, за исключением тех, которых назначал Верховный Совет РБ (пункт 10 статьи 100) и многое другое (более 26 пунктов). Также стоит выделить право президента принимать меры «по охране суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности Республики Беларусь, обеспечению политической и экономической стабильности, соблюдению прав и свобод граждан» (пункт 1 статьи 100). Это важно, поскольку именно на это положение сослался в 1996 году президент Лукашенко при увольнении главы ЦИК (хотя по Конституции такое право было закреплено за Верховным Советом). Досрочно полномочия президента могли быть прекращены или добровольно (статья 103), или в порядке процедуры импичмента (статья 104). Во втором случае требовалось не менее 70 депутатских голосов, а также заключение КС РБ или Верховного Совета РБ.

Единственным законодательным органом государственной власти признавался Верховный Совет. Это был представительский орган, состоявший из 260 депутатов, избираемых на 5 лет. Распустить Верховный Совет было нельзя — в конституционном тексте был предусмотрен только вариант самороспуска (статья 81). Депутаты обладали индемнитетом (статья 93). Полномочия Верховного Совета были достаточно обширны — он назначал республиканские референдумы, принимал и изменял Конституцию, занимался законотворческой деятельностью, осуществлял аутентичное толкование Конституции и законов, определял основные направления внутренней и внешней политики, утверждал бюджет, а также избирал судей высших судов РБ, в том числе и Конституционного Суда (статья 87). Председатели этих судов избирались из кандидатур, предложенных президентом. Структура Верховного Совета слегка напоминает советскую — из общего числа членов парламента назначался президиум ВС РБ, однако выполнял он лишь организационные функции (статья 89). Общее руководство Верховным Советом РБ осуществлял председатель ВС РБ, избираемый из числа депутатов

путем тайного голосования (статья 85, 86). По сути фигура председателя должна была быть противовесом фигуре президента, но полномочий парламента оказалось явно недостаточно для этого.

Судебная власть в Конституции 1994 года регламентирована в общих чертах. Ей посвящена глава 5, в которой закреплены лишь основные принципы устройства судебной власти, такие как независимость судов (статья 110), осуществление правосудия исключительно на основании закона (статья 112), состязательность судебного процесса, равенство сторон (статья 115) и так далее. При этом отсутствовали реальные механизмы защиты судей на конституционном уровне. Один из авторов Конституции 1994 года, судья Конституционного Суда РБ в отставке, д. ю. н. Михаил Пастухов выделяет вопрос о порядке формирования судов как наименее проработанный. По его словам, такая ситуация приводила к излишнему влиянию правительственных структур на формирование судебной системы[12]. Также в Конституции отсутствовало закрепление принципа несменяемости судей, что ставило судей в опасное положение.

Органом конституционного надзора в Беларуси являлся Конституционный Суд, созданный по европейской модели. Он был наделен значительным объемом полномочий — так, КС имел право давать заключение по любому нормативному правовому акту на предмет его соответствия Конституции. Причем он мог делать это как по запросу, так и по собственной инициативе (статья 127). Заключение Конституционного Суда являлись окончательными и обжалованию не подлежали (статья 129). Также КС обладал правом законодательной инициативы (статья 130).

Система местного самоуправления была затронута крайне незначительно. По мнению М. И. Пастухова, «по сути осталась прежняя советская модель с видимостью местной власти»[13].

Важной особенностью Конституции 1994 года был институт референдума. Он мог проводиться «для решения важнейших вопросов госу-

12. Как менялась Конституция Беларуси и что с ней теперь. Разговор с одним из создателей // Onliner.by. URL: https://people.onliner.by/opinions/2020/10/14/kak-menyalas-konstituciya-belarusi-i-chto-s-nej-teper-razgovor-s-odnim-iz-sozdatelej (дата обращения 21.01.2021).

13. Там же.

дарственной и общественной жизни» (статья 73). Назначал республиканский референдум Верховный Совет — по предложению президента или по инициативе не менее 450 тыс. граждан, обладающих избирательным правом (в данном случае он был обязан это сделать в течение 30 дней), а также по инициативе не менее 70 депутатов (статья 74). По общему правилу решения таких референдумов были окончательны и могли быть изменены только другим референдумом (статья 77).

По порядку внесения изменений Конституция 1994 года являлась гибкой — поправки могли вноситься как Верховным Советом (статья 147), так и посредством референдума (статья 149).

Конституция Беларуси 1994 года, безусловно, является ключевым документом в истории белорусского конституционализма. Ее авторы сделали попытку заложить фундамент для построения демократического правового государства. Были введены институты прямого волеизъявления народа, даны широкие полномочия парламенту (при невозможности его роспуска президентом), а также создан особый орган конституционного контроля. Но нарушенный баланс между ветвями власти (в пользу исполнительной власти во главе с президентом), крайне размытые формулировки, дающие пространство для неограниченного расширительного толкования конституционных норм, а также отсутствие реальных механизмов защиты судей превратили сильные стороны Конституции 1994 года в слабые, что сыграло большую роль в событиях 1995–1996 годов. Помимо проблем, содержащихся в самом тексте, не стоит также забывать и про тяжелую политико-экономическую ситуацию в республике на тот момент.

## Первое президентство А. Г. Лукашенко и поправки 1996 и 2004 годов

В 1994 году были проведены первые президентские выборы в истории Беларуси, на которых победил А. Г. Лукашенко. Его программа включала в себя экономические тезисы, а также восстановление и укрепление связей с РФ. Уже в 1995 году А. Г. Лукашенко выступил с инициативой проведения республиканского референдума, на который было вынесено четыре вопроса: о придании русскому языку статуса национального (в первоначальной редакции он обозначался как язык межнационального общения), об изменении Государственного флага и Государственного

герба (вместо бело-красно-белого флага и герба «Погоня» предлагалось ввести символы, отсылающие к советскому прошлому Беларуси), о согласии с действиями президента, направленными на экономическую интеграцию с РФ и о внесении изменений в Конституцию, которые бы давали право президенту распустить Верховный Совет. Группа депутатов ВС РБ обратилась в Конституционный Суд Беларуси с просьбой проверить ряд вопросов, вынесенных на референдум на соответствие Основному Закону. Но запрос был отклонен по «формальным причинам»[14]. В результате по всем вопросам референдума был получен положительный ответ. Нельзя забывать, что в это же время продолжалось противостояние президента и Конституционного Суда. Последний признал почти все указы главы исполнительной власти несоответствующими Конституции. В ответ на это Лукашенко приказал исполнять все свои указы независимо от решений КС РБ. Это было безусловным нарушением Конституции. Однако, по мнению тогдашнего судьи КС РБ Г. А. Василевича (после 1996 года ставшего председателем КС РБ, а позднее генеральным прокурором Беларуси), некоторые судьи намеренно превратили Конституционный Суд в «политическое ристалище», тем самым вынудив президента уйти в «крайность»[15].

В 1996 году президент предложил вынести на новый референдум вопрос о внесении дополнительных изменений в Конституцию Беларуси, общие контуры которых были намечены в рамках референдума 1995 года. Помимо вопроса об этом, на референдум были вынесены другие вопросы: о переносе Дня Независимости на 3 июля (дата освобождение Минска от немцев во время Второй мировой войны), о свободной продаже земли и об отмене смертной казни. Вносимые им изменения предполагали значительное увеличение объема полномочий главы государства. В свою очередь Верховный Совет предложил свой проект — с превращением страны в парламентскую республику и с отказом от должности президента. Помимо этого были внесены еще два вопроса: об избираемости руководителей местных органов и о глас-

14. Михаил Пастухов: Неудавшееся дело об импичменте стало точкой невозврата к демократии // Беларуская асацыяцыя журналістаў. URL: https://baj.by/be/analytics/mihail-pastuhov-neudavsheesya-delo-ob-impichmente-stalo-tochkoy-nevozvrata-k-demokratii (дата обращения 21.01.2021).

15. См. ссылку № 10.

ном финансировании всех ветвей власти исключительно из государственного бюджета. Всего на голосование было вынесено 7 вопросов. Референдум был назначен на 24 ноября. КС РБ не остался в стороне и в постановлении от 4.11.1996 № 3-43/96[16] определил, что вопросы, вынесенные на референдум, сформулированы некорректно (часть вопросов были охарактеризованы как «формулировки утверждений», а вопрос о принятии новой Конституции был признан сформулированным с нарушениями юридической техники). Исходя из этого, судьи КС постановили считать результаты референдума консультативными. Однако президент Лукашенко не согласился с этим и своим указом придал результатам референдума обязательный характер (хотя согласно Конституции 1994 года решения КС являлись окончательными и обжалованию не подлежали). Интересно, что он при этом признал постановление КС РБ не соответствующим Конституции Беларуси (пункт 1)[17]. Впоследствии само постановление № 3-43/96 было отменено (и признано не имеющим юридической силы с 04.11.1996) новым составом КС РБ (который более чем наполовину формировался президентом), как носящее «противоречивый характер»[18].

После этого группа депутатов ВС РБ собрала необходимое для импичмента количество подписей и обратилась в Конституционный Суд. Лукашенко обвинили в превышении полномочий и совершении множества неконституционных действий. Для разрешения конфликта из Москвы прибыла делегация, состоявшая из премьер-министра В. С. Черномырдина и спикеров обеих палат Федерального Собрания. Более того, по мнению М. И. Пастухова, на судей Конституционного Суда и депутатов

16. Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 ноября 1996 г. № 3-43/96. URL: http://www.kc.gov.by/document-11453 (дата обращения 21.01.2021).

17. Указ президента РБ № 459 от 07.11.1996 «Об обеспечении конституционного права граждан на участие в референдуме». URL: https://belzakon.net/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0_%D0%A0%D0%91/1996/6337 (дата обращения 21.01.2021).

18. Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 15 апреля 1997 г. № З-56/97. URL: http://www.kc.gov.by/document-11333 (дата обращения 21.01.2021).

было оказано мощнейшее давление прежде всего со стороны президента[19], и 12 депутатов отозвали свои подписи (тем самым не позволив собрать нужное количество голосов для процедуры импичмента). На переговорах была заключена сделка, по условиям которой референдум должен был носить рекомендательный характер (через 20 дней после него должно было собраться Конституционное собрание, основанное «на паритетных началах»), а процедура импичмента должна была быть остановлена. Также президент отменял указ об обязательности исполнения своих решений вне зависимости от позиции КС. Однако в момент ратификации соглашения Верховным Советом, лояльные президенту депутаты проигнорировали голосование, тем самым сорвав процедуру. Это, вкупе с недостатком подписей для импичмента, позволило Лукашенко не исполнять договоренности.

Референдум прошел 24 ноября 1996 года. В его рамках было одобрено два предложения из семи — о принятии поправок в Конституцию и о переносе Дня Независимости (оба предложения были внесены президентом). Оппозицией фиксировались значительные нарушения как в плане процедуры (например, утверждение итоговых результатов простым большинством членом ЦИК, а не квалифицированным), так и в плане явки и подсчета. Однако, несмотря на это, референдум был признан состоявшимся.

Ключевые изменения коснулись органов государственной власти. Монокамеральный Верховный Совет был заменен на бикамеральное Национальное собрание, которое состояло из Палаты представителей и Совета Республики (статья 90)[20]. Нижняя палата избиралась всеобщим голосованием, а верхняя стала «палатой территориального представительства»; ее члены избирались местными советами депутатов (статья 91). Помимо этого, 8 членов Совета Республики назначались президентом. Важно отметить, что такой тип парламента характерен для федеративных государств, а Беларусь оставалось государством унитарным (статья 1). Другим важным изменением стала возможность президента

19. См. ссылку № 14.

20. Здесь и далее: Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/ (дата обращения 21.01.2021).

распускать Национальное собрание. Обе палаты могли быть распущены в случае «систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции» на основании заключения КС РБ (статья 94) — закреплялось право президента на такое действие, но не обязанность. Нижнюю палату также можно было распустить в случае, если она отказывала в доверии правительству или дважды не давала согласия на назначение премьер-министра. Данная процедура схожа с аналогичной процедурой, установленной в изначальной редакции Конституции РФ 1993 года. Процедура импичмента, напротив, была усложнена. Также была ограничена законодательная инициатива парламента: законопроекты, которые предусматривали увеличение расходов или уменьшение государственных средств, согласно новой редакции, мог вносить только президент или Правительство по его поручению (статья 99). Были сокращены полномочия парламента в сфере формирования судебной власти. По новой Конституции парламент лишь давал согласие на назначение председателей ключевых судов (в том числе и Конституционного Суда), а также на назначение генерального прокурора, главы ЦИК, председателя и членов правления ЦБ (статья 98). Помимо этого депутаты могли избирать 6 членов КС РБ и 6 членов ЦИК, хотя ранее парламент полностью формировал эти органы. Статус парламентариев также претерпел изменения — теперь их можно было привлечь к ответственности, если их слова квалифицировались как клевета или оскорбление (статья 102).

Президент же в новой редакции стал еще более значительной фигурой. Прежде всего сам глава государства, помимо статуса гаранта Конституции, стал также олицетворять «единство народа» и гарантировать реализацию основных направлений внутренней и внешней политики. Помимо этого, за ним была сохранена обязанность охранять суверенитет Республики Беларусь. Именно этой обязанностью А. Г. Лукашенко обосновывал увольнение Главы ЦИК в 1996 году. Также Конституция закрепляла защиту чести и достоинства президента (статья 79). Выдвигать кандидатуру президента, согласно изменениям, могли только инициативные группы граждан, хотя раньше аналогичным правом обладали депутатские группы (статья 81). Срок полномочий президента остался прежним — 5 лет, тогда как парламент теперь избирался на 4 года (статья 93). Полномочия главы государства значительно возросли — теперь он назначал референдумы, имел право роспуска парламента, назначал 6 судей КС РБ, освобождал от должности многих высших должностных

лиц (в том числе главу ЦИК, правление ЦБ, председателя и судей КС РБ, генерального прокурора) при уведомлении Совета Республики (статья 84). В новой редакции был также введен особый институт — президентский декрет. Парламент мог наделять главу государства полномочиями для принятия специальных актов (декретов), которые обладают силой закона. Также президент получал возможность принимать временные директивы, которые принимались без одобрения депутатов. Такие акты в трехдневный срок подлежат утверждению парламентом (статья 101). Этот институт де-факто позволял народным представителям делегировать законодательные полномочия президенту, обходя принцип разделения властей.

Таким образом, новая редакция Конституции от 24.11.1996 года закрепила авторитарную модель управления государством. Президент получил колоссальные полномочия, которые позволяли ему напрямую влиять на любые ветви власти. Институциональная независимость судов (в особенности «мятежного» Конституционного Суда) была де-факто ликвидирована, а расплывчатые формулировки давали еще более широкий простор для расширительного толкования норм, тем самым позволяя президенту обосновывать практически любые свои решения.

17 октября 2004 года в Беларуси был проведен общенациональный референдум, снявший ограничения по количеству сроков пребывания на посту президента.

## Конституционное развитие Республики Беларусь в настоящий момент

Президент А. Г. Лукашенко в конце декабря 2021 года опубликовал проект изменений в Конституцию. Изначальный вариант проекта был несколько видоизменен в процессе подготовки окончательного текста. Предлагаемые президентом Лукашенко конституционные поправки были вынесены на референдум 27 февраля 2022 года, одобрены и вступили в силу. Вот наиболее существенные из них.

Во-первых, должен появиться новый высший представительный орган — Всебелорусское народное собрание (далее — ВНС), которому будет передан ряд полномочий от парламента и президента. Данный орган характеризуется как «определяющий стратегические направления

развития общества» (статья 89.1[21]). Стоит также отметить, что новообразованному органу была отведена ключевая роль в проведении процедуры импичмента президента (статья 88). Однако остается не до конца ясным статус ВНС в структуре представительных органов страны.

Во-вторых, изменения коснутся статуса президента РБ. Прежде всего были ужесточены требования к кандидату на эту должность: возрастной ценз сделан более строгим (с 35 до 40 лет), введен ценз оседлости. Помимо этого, установлено ограничение на число сроков, которое лицо может быть президентом. Защита чести и достоинства президента теперь закреплена на конституционном уровне. Право на декретное законотворчество из числа полномочий первого лица было убрано, что ослабляет конституционные возможности обхода принципа разделения властей. Кроме того, были исключены и полномочия, касающиеся формирования президентом ЦИК и КС РБ (ст. 84). Отдельно стоит сказать о статусе президента после истечения срока полномочий — он не может быть привлечен к ответственности за свои действия в период пребывания в должности, а также имеет право на занятие кресла в ВНС (причем как президент, чьи полномочия истекли, так и президент, ушедший в отставку).

В-третьих, в конституционном тексте появились новые гражданские обязанности. Теперь граждане должны проявлять патриотизм и сохранять историческую память о прошлом. Данное положение крайне схоже с Конституцией РФ, в которой закрепляется защита исторической правды и не допускается умаления значения подвига народа при защите Отечества. Другая новелла — обязанность гражданина следить за своим здоровьем — вызывает определенный интерес. Каким образом можно будет понять, что гражданин нарушил свою обязанность и какая будет введена ответственность за ее нарушение? Ответ на эти вопросы можно будет получить только после опубликования уточняющих законов.

Хотелось бы обратить внимание на значительное влияние российского законодательства на текст конституционных поправок. Некоторые новеллы, такие как право президента в отставке на членство

21. Здесь и далее: Проект изменений в Конституцию Республики Беларусь от 27.12.2021.

в ВНС[22] или запрет иностранного финансирования выборов[23] крайне схожи или полностью идентичны аналогичным положениям в российских нормативных правовых актах. Оценивая вступившие в силу изменения, необходимо учитывать сильное влияние на конституционный текст белорусских антиправительственных протестов лета 2020 года. Несмотря на кажущееся с первого взгляда перераспределение властных функций и передачу части функций от президента к представительным органам, после углубленного анализа такой вывод сделать нельзя. Президент сохранил право роспуска парламента, получил дополнительные гарантии неприкосновенности и произвел «обнуление» (ст. 143). Кроме того, процедура импичмента стала практически невозможной, так как в соответствии с новой редакцией Конституции ключевую роль в этом процессе должно играть ВНС. Этот орган с большей вероятностью окажется подвержен влиянию исполнительной власти. Но обоснованный вывод о том, поменялось ли что-то принципиально в белорусском конституционном тексте и изменится ли система *checks-and-balances* можно будет сделать только после принятия законов, расширяющих и детализирующих соответствующие положения Конституции в редакции 2022 г.

Как действовавшая до последнего референдума, так и обновленная Конституция Беларуси безусловно не могут считаться демократическими. Консолидация практически всех ключевых властных полномочий в руках президента привела к установлению в стране авторитарного режима с высоким уровнем цензуры, а постоянные отсылки к советскому прошлому (флаг, герб, День Независимости) влекут за собой возвращение наиболее печально известных практик тех лет, например ответственности за тунеядство[24]. Для институциональной демократизации стране безусловно нужна обновленная Конституция.

На мой взгляд, можно выделить возможные основные направления изменений.

22. Прямая аналогия со схожим правом президента РФ в отставке на сенаторство.

23. Статья 50 Конституции РБ изменениями 2022 г.

24. Декрет № 3 от 2 апреля 2015 года «О предупреждении социального иждивенчества». URL: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-3-ot-2-aprelja-2015-g-11135 (дата обращения 21.01.2021).

Прежде всего, необходимо изменить и жестко регламентировать судебную систему. Во-первых, важно закрепить на конституционном уровне принцип несменяемости судей и предоставить реальные гарантии независимости как судов, так и судей. Во-вторых, нужно изменить порядок назначения судей на должность. При сохранении института назначения судей президентом, можно создать особый коллегиальный орган судейского сообщества, который выдвигал бы кандидатов, из числа которых глава государства мог бы выбирать. Назначение на высшие судебные должности (такие как Председатель Верховного Суда и его заместители) было бы целесообразно передать в ведение парламента. Особое внимание следует уделить Конституционному Суду, председатель и судьи которого являются ключевыми арбитрами в стране, поэтому считаю правильным назначать их бессрочно, используя общеизвестную формулировку из американской Конституции. Также следует вернуть положение об окончательности и невозможности пересмотра решений данного органа. Безусловно, при таком подходе существуют определенные риски, однако это позволит закрепить важные решения и правовые позиции, что особенно важно при неразвитых гражданском обществе и партийной системе.

Следующим направлением изменений должна стать система сдержек и противовесов. Референдум 1996 года окончательно разбалансировал ветви власти в стране. Было бы целесообразным передать Парламенту полномочия назначения и освобождения от должностей ряда высших государственных чиновников (например, главы ЦИК, высших должностных лиц ЦБ и КГК, генерального прокурора). Допустим и вариант с паритетным назначением данных лиц президентом и парламентом. Формулировки иных полномочий важно уточнить, сделав более четкими. В ином случае будет сохраняться риск повторения ситуации 1996 года, когда А. Г. Лукашенко, используя размытые формулировки, смог освободить от должности главу ЦИК. Кроме того, важно понять, является ли бикамеральная структура Парламента необходимой и эффективной для Беларуси. Если на данный вопрос будет дан отрицательный ответ, то он должен вернуться к монокамеральной структуре, как более типичной для унитарного государства.

Еще одним важным вопросом является система местного самоуправления. В настоящий момент она де-факто аналогична системе, существовавшей в Советском Союзе, а ее органы, лишенные независи-

мости, включены в «вертикаль власти». В настоящий момент в стране существуют две параллельные системы — местного управления (исполнительно-распорядительные органы власти, подчиняющиеся и назначаемые непосредственно президентом) и местного самоуправления (осуществляется местными советами депутатов, которые подотчетны Совету Республики). Решения обеих этих систем не окончательны и могут быть оспорены высшими органами государственной власти. Такая ситуация приводит к относительно низкой эффективности их работы и недоверию со стороны местных жителей. Наиболее верным было бы реформировать систему местного самоуправления в Беларуси на основании Европейской Хартии местного самоуправления, особое внимание уделив независимости, как политической, так и финансовой.

Обновленная Конституция безусловно должна быть защищена. Существующий ныне механизм внесения поправок крайне прост и позволяет легко менять конституционный текст. Было бы целесообразным ввести жесткую систему внесения поправок (при этом считаю допустимым смешанную, по аналогии с Конституцией РФ 1993, то есть с рядом неизменяемых глав). Более того следует изменить саму процедуру, сделав ее многоступенчатой (а не ограничиваться исключительно Парламентом и референдумом), тем самым привлекая к столь важному вопросу все политические силы в стране, а окончательное решение принимать посредством референдума. На первоначальный период действия Конституции можно установить мораторий на внесение изменений.

Также нельзя обойти стороной институт референдума. Путем прямого волеизъявления народа можно решать множество важных политических вопросов. Право на назначение референдума может быть дано всем ключевым сторонам политической жизни: президенту, Парламенту, и, безусловно, крупным инициативным группам граждан.

Все вышесказанное, конечно, является лишь предполагаемыми первыми шагами, но они способны помочь в заложении фундамента демократического правового государства и обеспечить правильную работу системы разделения властей и сдержек и противовесов.

# Список использованных источников

## Нормативные правовые акты

Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/ (дата обращения 21.01.2021).

Конституция Республики Беларусь 1994 года. URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyynae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/kanstytutsyya-1994-goda/ (дата обращения 21.01.2021).

Конституция Белорусской Социалистической Советской Республики 1927 года. URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyynae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/konstitutsiya-1927-goda/ (дата обращения 21.01.2021).

Конституция Социалистической Советской Республики Белоруссии 1919 года. URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyynae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/konstitutsiya-1919-goda/ (дата обращения 21.01.2021).

Вторая Уставная Грамота Народа Беларуси от 9 марта 1918 года URL: http://www.radabnr.org/usthramaty/hramata2/ (дата обращения 21.01.2021).

Декларация Верховного Совета Республики Беларусь «О государственном суверенитете Республики Беларусь» от 27 июля 1990 года № 193-XII. URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=V09000193 (дата обращения 21.01.2021).

Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 ноября 1996 г. № 3-43/96. URL: http://www.kc.gov.by/document-11453 (дата обращения 21.01.2021).

Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 15 апреля 1997 г. № З-56/97. URL: http://www.kc.gov.by/document-11333 (дата обращения 21.01.2021).

Декрет №3 от 2 апреля 2015 года «О предупреждении социального иждивенчества». URL: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-3-ot-2-aprelja-2015-g-11135 (дата обращения 21.01.2021).

Указ президента РБ № 459 от 07.11.1996 «Об обеспечении конституционного права граждан на участие в референдуме». URL: https://belzakon.net/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0_%D0%A0%D0%91/1996/6337 (дата обращения 21.01.2021).

## Литература

*Курьянович А. В.* Проекты Конституции Республики Беларусь в 1991–1993 гг.: краткий анализ // Конституция — Основной Закон белорусского государства и общества (к 20-летию принятия): материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11–12 марта 2014 г. / редкол.: Г.А.Василевич (отв.ред.) [и др.]. – Минск, 2014.

*Мирослав Кобаса*. Местное самоуправление в Беларуси — как превратить миф в реальность. URL: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf (дата обращения 21.01.2021).
Проект изменений в Конституцию Республики Беларусь от 27.12.2021

## Электронные ресурсы

OSCE PA leaders criticize Belarus's failure to extend timely invitation to observe election and to provide a level playing field for all stakeholders // OSCE PA. URL: https://www.oscepa.org/news-a-media/press-releases/2020/osce-pa-leaders-criticize-belarus-s-failure-to-extend-timely-invitation-to-observe-election-and-to-provide-a-level-playing-field-for-all-stakeholders (дата обращения 21.01.2021).
Беларусь: Систематические избиения и пытки задержанных демонстрантов // Human Rights Watch. URL: https://www.hrw.org/ru/news/2020/09/14/376373 (дата обращения 21.01.2021).
Как менялась Конституция Беларуси и что с ней теперь. Разговор с одним из создателей // Onliner.by. URL: https://people.onliner.by/opinions/2020/10/14/kak-menyalas-konstituciya-belarusi-i-chto-s-nej-teper-razgovor-s-odnim-iz-sozdatelej (дата обращения 21.01.2021).
Конституции — 25 лет. Ее авторы рассказали, как работали над текстом и что пошло не так // TUT.BY. 15.03.2019. URL: https://news.tut.by/economics/629552.html (дата обращения 21.01.2021).
Михаил Пастухов: Неудавшееся дело об импичменте стало точкой невозврата к демократии // Беларуская асацыяцыя журналістаў. URL: https://baj.by/be/analytics/mihail-pastuhov-neudavsheesya-delo-ob-impichmente-stalo-tochkoy-nevozvrata-k-demokratii (дата обращения 21.01.2021).
ОБСЕ заявила о массовых и систематических нарушениях прав человека в Белоруссии // ТАСС. 05.11.2020. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9923495 (дата обращения 21.01.2021).
Эксперты ООН по правам человека: Беларусь должна прекратить пытки над протестующими и предотвратить насильственные исчезновения // УВКПЧ URL: https://www.ohchr.org/ru/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26199&LangID=R (дата обращения 21.01.2021).

---

## Constitutional Development of Republic of Belarus

Gleb Bizyukov. Kutafin Moscow State Law University, 3rd year undergraduate student (constitutional law). glebmbizyukov@gmail.com

*Keywords*: Belarus, Supreme Soviet, President, Constitutional Court, Constitution, local self-government, referendum.

*Abstract*: The paper displays specifics of constitutional evolution of Belarus on various stages of its history. Starting with brief description of constitutional development of Belarus before it became one of the constituent republics of the USSR, the author comments on the Belo-

russian SSR's constitutional development under the Soviet rule. Analysis of the 1994 Constitution of independent Belarus depicts the constitutional system with impressively strong presidential powers. The author closely tracks the history of constitutional amendments including those submitted to the popular referendum in February of 2022 and explains how these amendments contributed to accumulation of enormous powers in President Lukashenko's hands.

# Республика Казахстан: конституционный «каркас» цезаризма и его прочность

Антон Тимченко
Юрист, более 10 лет сопровождения избирательных кампаний и политических проектов, партнёр Консалтингового бюро T&M. timchenko@consulting.tm

*Ключевые слова*: конституционализм, форма правления, институт президентства, глава государства, конституционно-правовой статус президента Республики Казахстан, конституционно-правовой статус первого президента Республики Казахстан — Елбасы.

*Аннотация*: В статье рассматриваются вопросы учреждения, становления и развития института президентства в Казахстане. Показано, что данный правовой институт учреждался в сложных политико-правовых и социально-общественных условиях. Несмотря на отдельные уступки, институт президента развивался в направлении усиления президентской власти.

DOI: 10.55167/8df62ad6afdf

---

## Эволюция казахстанского президенциализма

Становление института президентства в Республике Казахстан традиционно подразделяли на три основных этапа[1].

**1. 24 апреля 1990 года — январь 1993 года** — становление и оформление казахстанской модели президенциализма.

24 апреля 1990 года Верховный совет Казахской ССР учредил должность президента Казахской ССР, приняв закон «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в конституцию Казахской ССР». В этот же день, Верховный совет избрал президентом первого секретаря ЦК КП Казахской ССР Н. А. Назарбаева.

**2. 28 января 1993 года — август 1995 года** — принятие первой Конституции, с сильной президентской властью и активной ролью Верховного совета.

1. См., например: *Мухамеджанов Б. А.* Институт президенства и механизм разделения властей: соотношение в единстве государственной власти // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 2 (3). С. 40–48.

28 января 1993 года Верховный совет Казахстана принял новую Конституцию — первый Основной закон независимого Казахстана. Однако несоответствие реальному балансу политических сил, противостояние между исполнительной и законодательной властью страны на фоне прерывания деятельности Верховного Совета в Москве делало всё популярнее идею сильной президентской власти для стабилизации ситуации[2].

Новая, пока ещё неконституционная, реорганизация государственной власти была произведена 10 декабря 1993 года, когда на сессии Верховного совета XII созыва принимается решение о самороспуске, а также закон «О временном делегировании президенту республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий»[3]. Президент получал право издавать указы, имеющие юридическую силу закона, назначать и снимать с поста первого министра Кабинета министров Казахстана, членов правительства, назначать судей Верховного Суда и Конституционного Суда, вводилась система местных представительных и исполнительных органов власти[4]. Новый закон уполномочил президента Казахстана лично осуществлять даже такие полномочия Верховного совета, как решение вопросов войны и мира, ратификация и денонсация международных договоров республики Казахстан.

Следующим мощным ударом по зафиксированной Основным законом 1993 года модели власти послужило так называемое «дело Квятовской» — обжалование в Конституционном Суде кандидатом в депутаты Верховного совета Татьяной Квятовской результатов парламентских выборов, — следствием которого явилось признание результатов выборов нарушающими принцип равного избирательного права, как результат — признание полномочий Верховного совета XIII созыва неконституционными и прекращение его деятельности. Республика осталась без законодательного представительного органа.

2. *Альжанова Р. С.* Причина перехода к разработке новой конституции Республики Казахстан 1995 г.: исторический анализ // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. 2020. № 2 (46). С. 18–22.

3. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1002635.

4. Подробный анализ этого периода см.: *Залесны Я., Остапович И. Ю.* Конституционализм в Республике Казахстан: генезис, особенности и перспективы // Антиномии. 2021. Т. 21. Вып. 3. С. 125–147.

11 марта 1995 года Конституционный Суд подтвердил действие закона о временном делегировании президенту дополнительных полномочий. 29 апреля 1995 года был проведен референдум о «вотуме» доверия, предполагающем продление полномочий президента Н. А. Назарбаева до 1 декабря 2000 года. Из 91,26% избирателей, принявших участие в референдуме, 95,46% проголосовали за продление срока полномочий президента.

Очевидно, именно этот исторический момент можно назвать «пришествием цезаря» — политико-правовыми предпосылками возникновения персоналистской автократии с гипертрофированными президентскими полномочиями, закреплёнными на уровне Основного закона.

30 августа 1995 года на республиканском референдуме Казахстана была принята новая Конституция, действующая в настоящий момент.

**3. С 30 августа 1995 года по настоящее время** — утверждение и развитие существующей формы правления с сильной президентской властью.

Крах советской модели государственного управления в конце в конце 80-х годов XX века во значительной степени задал траекторию изменений в бывших советских республиках, сделав популярным институт президентства[5].

Часть исследователей считает, что выбор модели сильного президента был обусловлен логикой момента: разбалансировка единой властной системы и всех её элементов, отсутствие недискредитировавшего себя центра власти, коим и должен был стать облечённый доверием избирателей и большим «кредитом» полномочий президент. Другие исследователи видят причину в историко-культурной предрасположенности населения Казахстана к сильной президентской власти как «реинкарнации» института ханской власти в рамках степной демократии, имеющего в истории казахского народа многовековую традицию[6].

Как бы то ни было, Конституция Республики Казахстан (далее — РК) 1995 года сформировала такую модель власти, которая, по остроумному замечанию Е. А. Мишиной, «предоставляет полномочия, кото-

5. *Прокофьев В. Н.* Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан // Вопросы управления. 2017. № 2 (45). С. 7–12.

6. *Куликова Ю. А.* Причины возникновения института президентства в странах СНГ // Юриспруденция. 2010. Т. 18. № 2. С. 73.

рые вполне могли бы конкурировать с полномочиями древнеримских кесарей»[7].

Примечательно, что *президентоцентричный* характер Основного закона призвано подчеркнуть провозглашение Основным законом президентской формы правления (п. 1 ст. 2 Конституции РК), хотя содержательные анализ норм позволяет отнести республику к *полупрезидентской* форме[8], называемую со времён правления во Франции генерала де Голля *цезаристской* или *демократическим цезаризмом*[9].

За 26 лет действия Конституции РК в неё пять раз вносились изменения (в 1998-м[10], 2007-м[11], 2011-м[12], 2017-м[13] и 2019-м[14] годах), при этом существенное значение для модернизации казахстанского президенциализма имели три из них.

**7 октября 1998 г.** был принят закон, отменявший возрастной «порог» кандидата на пост президента (до этого предельно допустимый возраст был 65 лет), также продлевался срок президентских полномочий (с 5 до 7 лет), отменялся «порог явки» на выборах (участие более половины избирателей для признания выборов состоявшимися).

**21 мая 2007 г.** в Конституцию РК внесены изменения, коренным образом меняющие порядок формирования мажилиса (нижней палаты парламента), а также расширяющие полномочия парламента: мажилис

7. *Мишина Е. А.* Длинные тени советского прошлого. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2014.

8. *Кондрашев А. А.* Доктринальное осмысление места главы государства в различных республиканских формах правления // Российский юридический журнал. 2020. № 4. С. 9–20.

9. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013. С. 82.

10. Закон Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

11. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

12. Закон Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года № 403-IV «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан».

13. Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

14. Закон Республики Казахстан от 23 марта 2019 года № 238-VI «О внесении изменений в Конституцию Республики Казахстан».

стал играть решающую роль при рассмотрении вопросов формирования правительства, а формирование мажилиса посредством пропорциональной системы резко увеличило влияние политических партий на принимаемые государством важнейшие решения. Однако за фасадом «повышения роли парламента и демократизации» произошло усиление позиций главы государства. Несмотря на то, что срок президентских полномочий сокращался с 7 до 5 лет, это компенсировалось *конституционализацией* статуса первого президента Казахстана, а также тем, что ограничение на избрание более двух раз подряд не распространяется на первого президента Республики Казахстан. Указанное положение подтверждалось ст. 1 конституционного закона РК «О Первом Президенте Республики Казахстан — Елбасы». Данный закон также установил, что воспрепятствование законной деятельности первого президента, публичное оскорбление или иное посягательство на его честь и достоинство, а также осквернение его изображений преследуется по закону[15]. Кроме того, глава государства наделялся правом законодательной инициативы. Также, закрепляя новый порядок формирования мажилиса, изменения предусматривали, что 9 из 107 депутатов избираются Ассамблеей народа Казахстана — структурой, подконтрольной президенту[16].

**10 марта 2017 г.** внесены изменения в Основной закон, едва ли не самые демократичные, ключевой идеей которых было перераспределение власти и увеличение роли правительства и парламента. Глава государства терял право издавать законы и указы, имеющие силу законов, право отменять либо приостанавливать действие актов правительства и премьер-министра, упразднялись полномочия президента отменять либо приостанавливать действие актов правительства и премьер-министра, закреплялась *двойная ответственность* правительства — перед президентом и всем парламентом.

Эти изменения развивали институты парламентского контроля, что способствовало совершенствованию демократической организации

15. См. ст. 1 Конституционного закона Республики Казахстан от 20 июля 2000года № 83-II «О Первом Президенте Республики Казахстан — Елбасы».

16. Подробнее см. *Айзекс Р.* Процессы и результаты конституционной реформы в Казахстане: управление несогласием, ограничение рисков и консолидация власти // Центральная Азия и Кавказ. 2008. № 1 (55). С. 18–29.

государства[17]. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия) приняла заключение, в котором хоть и обратила внимание на сохраняющееся за главой государства право *«определять приоритетность рассмотрения проектов законов»* (п. 2 ст. 61 Конституция РК), подчеркивается, что конституционные изменения — это шаг вперед в процессе демократизации государства[18]. При этом в п. 2 ст. 91 Конституции РК фиксировалось, что статус первого президента Республики Казахстан — Елбасы является неизменным.

Как видно, несмотря на все конституционные преобразования, основные полномочия концентрируются у главы государства, сохраняя его ключевой, самой влиятельной фигурой системы государственной власти.

## «Закон кесаря»

Конституционно-правовой статус президента Республики Казахстан, его место в системе государственных органов определяют Конституция РК и Конституционный закон РК от 26 декабря 1995 года № 2733 «О Президенте Республики Казахстан», что является отличительной чертой казахстанского конституционализма, поскольку традиционно статус главы государства регулируется только Конституцией, без принятия специального закона[19].

Основным законом Республики закрепляется принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви и их взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов (п. 4 ст. 3 Конституции РК). Однако даже беглый анализ статуса главы государства наглядно демонстрирует перекос в декларируемом балансе.

Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, обладающим знакомым российско-

17. *Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В.* Конституционная реформа в Республике Казахстан: тенденции и перспективы развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3 (64). С. 142–155.

18. Заключение Венецианской комиссии об изменениях Конституции Республики Казахстан, принятые на 110 Пленарной сессии 10–11 марта 2017 г. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)010-e.

19. *Чиркин В. Е.* Глава государства. Сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Норма, 2018. С. 5.

му правопорядку полномочием, — определять основные направления внутренней и внешней политики государства, и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Также глава государства обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

Президент Республики Казахстан в числе прочего:

- с согласия нижней палаты парламента (мажилиса) назначает на должность премьер-министра Республики, образует в установленном порядке правительство, определяет его структуру, принимает решение о прекращении полномочий правительства и освобождении от должности любого его члена;
- самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел;
- может председательствовать на заседаниях правительства по особо важным вопросам;
- отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов глав местных исполнительных органов (акимов) областей, городов республиканского значения и столицы;
- назначает акимов областей, городов республиканского значения и столицы с согласия соответствующих маслихатов, по своему усмотрению освобождает акимов от должностей;
- с согласия сената парламента назначает на должности председателя Национального банка, генерального прокурора и председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан; освобождает их от должностей;
- образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно ему подчиненные и подотчетные, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей;
- обращается в Конституционный совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики;
- является верховным главнокомандующим Вооруженными силами Республики, назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил;
- после официальных консультаций с премьер-министром и председателями палат парламента Республики принимает меры, вклю-

чая введение на всей территории Казахстана и в отдельных его местностях чрезвычайного положения, применение Вооруженных сил Республики;

- в случае агрессии против Республики либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности вводит на всей территории Республики или в отдельных ее местностях военное положение, объявляет частичную или общую мобилизацию и незамедлительно информирует об этом парламент Республики;
- формирует подчиненную ему Службу государственной охраны, администрацию президента Республики;
- назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Республики Казахстан, определяет его статус и полномочия;
- образует Совет безопасности и иные консультативно-совещательные органы, а также Ассамблею народа Казахстана и Высший судебный совет.

Кроме того, президент имеет обширные полномочия в части влияния на формирование и функционирование законодательной ветви государственной власти.

Так, 15 из 49 депутатов верхней палаты парламента — сената назначаются президентом Республики, а 9 из 107 депутатов мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана, органа, формируемого и возглавляемого главой государства (ст. 50 и 51 Конституции РК).

Обладая правом законодательной инициативы, президент Республики:

- имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев;
- может созвать внеочередную сессию парламента;
- имеет право присутствовать на любых заседаниях и быть выслушанными;
- обладает правом отлагательного вето;
- может вносить законопроекты, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов без положительного заключения правительства Республики.

После консультаций с председателями палат парламента и премьер-министром президент может распустить парламент или мажилис парламента.

Также наблюдается «президентское присутствие» и в судебной ветви государственной власти: глава государства представляет кандидатуры председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда Республики, назначает председателей и судей местных и других судов, формирует Высший судебный совет (ст. 82 Конституции РК).

Прокуратура подотчётна лишь президенту Республики.

Президент назначает председателя Конституционного совета, органа конституционного контроля, а также 2 из 7 его членов.

Даже этот краткий обзор показывает, что президент является главным элементом системы государственной власти Республики Казахстан, «замковым камнем» его политической системы, концентрирующим ключевые полномочия.

Показательно, что на уровне Основного закона закреплена неприкосновенность чести и достоинства действующего и бывших президентов Республики.

Уголовный кодекс РК 2014 года (ст. 373, 375) устанавливает ответственность за публичное оскорбление и иное посягательство на честь и достоинство, осквернение изображений первого президента Республики Казахстан — Елбасы, воспрепятствование законной деятельности первого президента Республики Казахстан — Елбасы и посягательство на честь и достоинство президента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности.

## Транзит власти: процедурная сторона

В силу естественных причин Нурсултан Назарбаев столкнулся с проблемой любого персоналистского режима — вопросом транзита, то есть управляемой передачи власти преемнику. Достижение этой цели требовало от главы государства решения двух задач: обеспечения гарантий собственной безопасности и сохранения полномочий, рычагов контроля над системой государственного управления, на случай если преемник или проводимая им политика выйдут из-под контроля.

Решение указанных задач обеспечивал Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года № 83-II «О Первом Пре-

зиденте Республики Казахстан — Елбасы», гарантирующий неприкосновенность первого президента Республики Казахстан — Елбасы, социальное и материальное обеспечение, право обращаться к народу государственным органам и должностным лицам с инициативами, а также выступать перед парламентом, на заседаниях правительства Республики, возглавлять Ассамблею народа Казахстана, Совет безопасности Республики Казахстан и входить в состав Конституционного совета Республики Казахстан. Также законом устанавливается, что «*в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства*» по инициативе первого президента Республики Казахстан — Елбасы решение Конституционного совета подлежит пересмотру.

Помимо этого, для сохранения контроля над политической ситуацией при формальном «уходе на покой» Нурсултана Назарбаева принят Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 178-VI «О Совете Безопасности Республики Казахстан», предусматривающий пожизненное председательство первого президента Республики Казахстан — Елбасы, обязательность и неукоснительное исполнение государственными органами, организациями и должностными лицами решений Совета Безопасности и его Председателя, а также обсуждение кандидатур, рекомендуемых к назначению на должности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы, а также государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных президенту Республики Казахстан.

Политико-правовую субъектность Совета безопасности также обеспечили изменения, внесённые в Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах», относящие акты председателя Совета безопасности к основным нормативным правовым актам, а также предусматривающие, что акты председателя Совета безопасности находятся вне иерархии нормативных правовых актов, установленной законом.

В дополнение к этому ст. 7 Закона Республики Казахстан от 20 октября 2008 года № 70-IV «Об Ассамблее народа Казахстана» первому президенту Республики Казахстан — Елбасы принадлежит право пожизненно возглавлять Ассамблею народа Казахстана, — учреждению,

образуемому президентом, имеющему «квоту» на избрание девяти депутатов мажилиса.

19 марта 2019 Нурсултан Назарбаев объявил о сложении президентских полномочий, запустив процесс тщательно спланированного транзита власти — управляемой передачи власти. При этом сформированный заранее корпус нормативных актов, сохранял существенную долю влияния в руках первого президента. Помимо пожизненного председательства в Совете безопасности и Ассамблеи народа Казахстана, права входить в Конституционный совет, участвовать в кадровой политике, Нурсултан Назарбаев оставался лидером правящей партии «Нур Отан» (учитывая отсутствие на выборах процедуры самовыдвижения, это имело особое значение).

Таким образом, несмотря на то, что Основной закон наделял главу государства обширнейшими полномочиями, ставший после отставки Назарбаева сначала исполняющим обязанности, а потом и избранным президентом, Касым-Жомарт Токаев, получил власть в усеченном виде, под патронажной опекой предшественника.

Особый конституционный статус первого президента Казахстана, его влияние и полномочия, с одной стороны, породили что-то вроде *двоевластия* — представители политического класса вынуждены были лавировать или выбирать, на кого же именно ориентироваться, а с другой — обычные граждане не воспринимали случившийся «полутранзит» как серьёзные перемены. В числе прочего и это способствовало массовым протестам января 2022 года.

## «Трагический январь»: испытание на прочность

Начавшиеся 2 января 2022 г. массовые выступления в Казахстане, обладающем, казалось бы, титановой вертикалью власти, стремительно перешли от стадии социальных требований к политически мотивированным беспорядкам.

Примечательно, что в пик столь значимых для страны событий не выступил с публичной позицией первый президент Республики — Елбасы Нурсултан Назарбаев. Более того, вечером 5 января 2021 года Касым-Жомарт Токаев выступил с обращением к народу Казахстана, со-

общив, что теперь он возглавляет Совет безопасности [20]. Это тем более символично, что хотя Основной закон Казахстана и закрепляет, что Совет безопасности «образует» президент, закон об этом органе был написан строго под Нурсултана Назарбаева, предусматривая того пожизненным председателем без каких-то внятных механизмов его замены.

11 января 2022 г., после относительной стабилизации в стране Касым-Жомарт Токаев выступил на заседании мажилиса с посланием «Уроки „трагического января“: единство общества — гарантия независимости», отметив, что Казахстан продолжит курс политической модернизации, для чего в сентябре будет представлен новый пакет политических реформ[21].

***

Крах советской системы государственного управления актуализировал поиск постсоветскими республиками образцов конституционной организации власти. Практика государственного строительства Республики Казахстан, опробовав переходные формы, преодолев конституционные кризисы противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти, сформировала конституционную модель с чрезвычайно сильной фигурой президента.

Сформированная конституционная модель сконцентрировала *цезаристский* объём полномочий в руках главы государства, став политико-правовым фундаментом персоналистского авторитарного режима, что не в малой степени способствовало экономической модернизации Республики Казахстан.

Конституционные реформы, корректируя дизайн государственной власти, принципиально не ограничивали ключевое значение и полномочия президента. Попытка обеспечить управляемую передачу власти и сохранение рычагов контроля у первого президента привели к определённой разбалансировке политической системы и режиму «двоевла-

20. Обращение Главы государства Касым-Жомарта Токаева к народу Казахстана. URL: http://president.kz/ru/obrashchenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-k-narodu-kazahstana-503036.

21. Обращение Главы государства Касым-Жомарта Токаева к Мажилису. URL: https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kk-tokaeva-na-zasedanii-mazhilisa-parlamenta-respubliki-kazahstan-1104414.

стия», что послужило одним из факторов, сопутствующих массовым выступлениям января 2022 года.

Публичное заявление Касыма-Жомарта Токаева о руководстве Советом безопасности, судя по всему, означает консолидацию всех властных полномочий в руках главы государства и завершение периода «двоевластия».

Несмотря на то, что за 26 лет функционирования цезаристская президентская модель успешно преодолевала все вызовы, говорить о её абсолютной прочности преждевременно. Как продемонстрировал пример Нурсултана Назарбаева, концентрация полномочий в привязке к конкретной личности не способствует устойчивости конституционного каркаса в период социально-политической турбулентности.

Остается надеяться, что анонсированные Касымом-Жомартом Токаевым политические реформы обеспечат сбалансированность системы государственного управления Республики Казахстан. Впрочем, учитывая принятие закона, отменяющего пожизненное председательство первого президента — Елбасы в Совете безопасности и Ассамблее народа Казахстана, а также передачу полномочий по руководству указанными органами действующему главе государства[22], политические преобразования уже начались.

## Литература


*Айзекс Р.* Процессы и результаты конституционной реформы в Казахстане: управление несогласием, ограничение рисков и консолидация власти // Центральная Азия и Кавказ. 2008. № 1 (55). С. 18–29.

*Альжанова Р. С.* Причина перехода к разработке новой конституции Республики Казахстан 1995 г.: исторический анализ // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. 2020. № 2 (46). С. 18–22.

*Баскакова И.* Транзит власти в Казахстане: новые подходы Астаны // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. 2018. № 1 (11). С. 149–161.

*Залесны Я., Остапович И. Ю.* Конституционализм в Республике Казахстан: генезис, особенности и перспективы // Антиномии. 2021. Т. 21. Вып. 3. С. 125–147.


22. Закон Республики Казахстан от 7 февраля 2022 года № 106-VII ЗРК «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан».

*Кондрашев А. А.* Доктринальное осмысление места главы государства в различных республиканских формах правления // Российский юридический журнал. 2020. № 4. С. 9–20.
*Куликова Ю. А.* Причины возникновения института президентства в странах СНГ // Юриспруденция. 2010. Т. 18. № 2. С. 73.
*Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013.
*Мишина Е. А.* Длинные тени советского прошлого. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2014.
*Мухамеджанов Б. А.* Институт президенства и механизм разделения властей: соотношение в единстве государственной власти // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 2 (3). С. 40–48.
*Прокофьев В. Н.* Конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан // Вопросы управления. 2017. № 2 (45). С. 7–12.
*Толеубеков А. Т.* Основные этапы и характерные черты становления и развития парламентаризма в Казахстане // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 76–80.
*Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В.* Конституционная реформа в Республике Казахстан: тенденции и перспективы развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3 (64). С. 142–155.
*Чиркин В. Е.* Глава государства. Сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Норма, 2018.

---

## Republic of Kazakhstan: constitutional framework of “Caesarism” and its durability

Anton Timchenko. Lawyer ( more than 10 years of legal counseling in electoral campaigns and political projects), a partner at the Consulting Bureau T&M.
timchenko@consulting.tm

*Keywords*: constitutionalism, form of government, presidency, head of state, the constitutional-legal status of the President of the Republic of Kazakhstan, the constitutional-legal status of the First President of Republic of Kazakhstan.

*Abstract*: The paper addresses the issues of establishing the office of President of the Republic of Kazakhstan and depicts three main stages of elaboration of presidential powers. The author notes that office of President of the Republic of Kazakhstan was set up under complicated political, legal and social circumstances. The focal point of the analysis is the process of development of the status of President and consistent strengthening of presidential powers. This “vertical of presidential powers” in Kazakhstan was built by the means of repeated amending of the 1995 Constitution of the Republic of Kazakhstan and also by adoption of specific legislative acts that provided further detalization of the competence and powers of the President of Kazakhstan. Along with that, the paper provides comments on the key differences in the status and powers of the First President of Kazakhstan — Elbasy and the President of Kazakhstan.

# Война в Украине и международное уголовное правосудие[1]

Кай Амбос
Профессор Гёттингенского университета (Германия), судья специального трибунала (специализированных палат) по Косово (Гаага, Нидерланды). kambos@gwdg.de
Перевод — Глеб Богуш, кандидат юридических наук, научный сотрудник Копенгагенского университета, профессор Свободного Университета.
gleb.bogush@gmail.com

*Ключевые слова*: Украина, Римский статут, Международный уголовный суд, Россия, Совет Безопасности ООН, расследование, юрисдикция.

*Аннотация*: Беспрецедентный шаг значительного числа государств, коллективно передавших ситуацию в Украине на рассмотрение Прокурора Международного уголовного суда (МУС), усилил международную легитимность расследования международных преступлений в Украине. Но чего на самом деле можно достичь с помощью расследования? Может ли российский президент Путин когда-либо быть привлечён к уголовной ответственности?

DOI: 10.55167/4362fd55c43f

---

## Юрисдикция МУС

В соответствии со Римским статутом[2], МУС обладает юрисдикцией в отношении предусмотренных Статутом преступлений (статьи 5–8bis), совершеных на территории государства-участника МУС (статьи 12 (2)(a)) или гражданами такого государства (статьи 12 (2)(b))[3]. Эти ограничения территориальной и персональной юрисдикции могут быть сняты в двух случаях: в случае признания государством юрисдикции МУС в особом случае (статьи 12 (3)) или в случае передачи ситуации в МУС Советом Безопасности ООН (статьи 13 (b)).

1. Ukraine-Krieg und internationale Strafjustiz // Deutsche Richterzeitung. 04/2022. Перевод с немецкого языка Г. И. Богуша.

2. Далее — Римский статут, Статут МУС.

3. Подробнее о юрисдикции МУС: *Ambos*, Internationales Strafrecht, 5. Aufl. 2018, § 8 Rn. 4 ff.; *ders*., Treatise on International Criminal Law. Volume III: International Criminal Procedure, 2016, S. 242 ff.

Украина воспользовалась первым вариантом и признала юрисдикцию МУС двумя декларациями: в первой декларации от 9 апреля 2014 г. украинские власти признали юрисдикцию МУС в отношении преступлений, совершенных на территории Украины за период с 21 ноября 2013 года по 22 февраля 2014 года[4]; по второй декларации от 8 мая 2015 года данный срок был распространён на неограниченное время начиная с 20 апреля 2014 года[5]. Таким образом, Суд обладает юрисдикцией в отношении предусмотренных Статутом преступлений (за исключением преступления агрессии), совершенных на территории Украины с 21 ноября 2013 года.

## «Запуск» юрисдикции

Даже если МУС обладает юрисдикцией, этого недостаточно для расследования — юрисдикция должна быть активирована (запущена). Такой «запуск» может быть осуществлён тремя способами: путем передачи ситуации Прокурору государствами-участниками (статья 13)(a) Статута МУС), Советом Безопасности ООН (статья 13(b)) или решением Прокурора *proprio motu* (статья 13(c)). В данном случае возможность передачи дела Советом Безопасности, очевидно, исключена, поскольку Россия как постоянный член Совета наложит вето на такую резолюцию[6]. «Самообращение» по смыслу статьи 13(a), практиковавшееся некоторыми африканскими государствами в первые годы существования Суда[7], со стороны Украины также исключено, поскольку она не является участником Римского статута.

Таким образом, прокурор инициировал расследование *proprio motu* в соответствии со статьей 15 (предварительное расследование), которое, однако, может быть начато только в том случае, если вывод о на-

4. URL: https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/997/declarationRecognitionJuristiction09-04-2014.pdf.

5. URL: https://www.icc-cpi.int/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine.

6. Россия уже блокировала ранее принятие резолюции Совета Безопасности на основании главы VII Устава ООН. URL: https://www.un.org/press/en/2022/sc14808.doc.htm.

7. *Ambos*, Internationales Strafrecht, a.a.O., § 8 Rn. 7; *ders*., Treatise ICL III, a.a.O., S. 257 ff.

личии «достаточных оснований» для начала расследования (статья 15 (3) Статута МУС) будет одобрен Палатой предварительного производства в составе трех судей. Такая процедура раннего судебного контроля над прокурором в контексте предварительного расследования был ценой, которую дружественные суду государства должны были заплатить за наличие в Суде независимого прокурора[8]. Это ни в коем случае не «легкая прогулка» для прокурора, что демонстрируют отрицательные решения судей по его запросам. Вместе с тем, эта процедура с соответствующими рисками для прокурора не предусмотрена для случаев передачи ситуации государствами-участниками и Советом Безопасности, поэтому коллективная передача государствами украинской ситуации, о которой уже говорилось в начале, прокурору усилила его позиции.

Прокурор Карим А. А. Хан не только сам несколько раз признавал это[9], но и предлагал такую передачу государствами в своей декларации от 28 февраля 2022 года [10], после чего на следующий день — 1 марта — Литва сначала осуществила такую передачу, которую затем 2 марта коллективным решением, координируемым Великобританией, поддержали ещё 38 государств, и 11 марта 2022 — ещё два государства[11]. В общей

8. *Ambos*, Treatise ICL III, a.a.O., S. 265.

9. См. заявления Прокурора МУС К. Хана от 28 февраля 2022 г. (приводится далее) и 11 марта 2022 г. («Моя канцелярия отреагировала на этот беспрецедентный коллективный призыв к действиям со стороны государств-участников»).

10. См. заявление К. Хана от 28 февраля 2022 года: «Альтернативный путь, изложенный в Статуте, который мог ещё больше ускорить рассмотрение вопросов, заключался бы в *том, чтобы государство-участник МУС передало ситуацию* в мою канцелярию, что позволило бы нам активно и *незамедлительно приступить* к независимому и объективному расследованиям» (выделено мной. — К. А.). URL: https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=20220228-prosecutor-statement-ukraine.

11. Заявление К. Хана от 2 марта 2022 года. Republic of Albania, Commonwealth of Australia, Republic of Austria, Kingdom of Belgium, Republic of Bulgaria, Canada, Republic of Colombia, Republic of Costa Rica, Republic of Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Kingdom of Denmark, Republic of Estonia, Republic of Finland, Republic of France, Georgia, Federal Republic of Germany, Hellenic Republic, Hungary, Republic of Iceland, Republic of Ireland, Republic of Italy, Republic of Latvia, Principality of Liechtenstein, Grand Duchy of Luxembourg, Republic of Malta, New Zealand, Kingdom of Norway, Kingdom of the Netherlands,

сложности 41 государство[12] в настоящее время передало прокурору Суда ситуацию в Украине. Такого в истории Суда ещё не происходило. В единственной ситуации коллективной передачи (в отношении Венесуэлы) число государств, осуществляющих передачу, составляло всего шесть[13].

## От «предварительной проверки» до формального «расследования»

Досудебную процедуру в МУС можно условно разделить на две стадии разбирательства — предварительную проверку (*preliminary examination*) и формальное предварительное расследование (*preliminary investigation*)[14]. Предшественница Хана, гамбийка Фату Бенсуда инициировала предварительную проверку в отношении возможных преступлений на территории Украины с 25 апреля 2014 года в рамках своих полномочий *proprio motu*[15]. 11 декабря 2020 г. Бенсуда объявила об успешном завершении проверки и заявила, что имеются условия для начала расследования в значении статьи 53 (1) Римского статута[16]. В этом отношении Бенсуда исходила из «достаточных оснований» для предположения о совершении военных преступлений и преступлений против человечности, при этом подозрение касалось событий с 26 апреля 2014 года в связи с ан-

Republic of Poland, Republic of Portugal, Romania, Slovak Republic, Republic of Slovenia, Kingdom of Spain, Kingdom of Sweden, Swiss Confederation, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. URL: https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=2022-prosecutor-statement-referrals-ukraine.

12. Заявление К. Хана от 11 марта 2022 года. Япония и Северная Македония. URL: https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=20220311-prosecutor-statement-ukraine.

13. А именно Аргентина, Чили, Парагвай, Перу, Канада и Колумбия. См. заявление Ф. Бенсуды от 27 сентября 2018 года. URL: https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180927-otp-stat-venezuela.

14. См. подробнее: *Ambos*, International Criminal Law, loc. cit., § 8 margin no. 20 et seq.; *ders.*, Трактат ICL III, loc. cit., p. 335 et seq.

15. См: *International Criminal Court-The Office of the Prosecutor*, Report on Preliminary Investigation Activities 2020, 14 December 2020, para. 267.

16. В соответствии со статьей 53(1) начало такого (формального) расследования требует «разумных оснований полагать», что были совершены преступления, с учётом, в частности, «интересов правосудия». См. подробнее: *Ambos*, Internationales Strafrecht, a.a.O., § 8 Rn. 20 ff.; *ders.*, Treatise ICL III, a.a.O., S. 335 ff.

нексией Крыма и с 30 апреля 2014 года в связи с ситуацией на востоке Украины (там подозрения касались только военных преступлений)[17].

Исходя из этого, Карим Хан объявил в уже упомянутой декларации от 28 февраля 2022 года, что он будет просить Палату предварительного производства санкционировать расследование, что перестало быть необходимым после вышеупомянутой передачи ситуации в Украине государствами. Далее, 2 марта 2022 года, было объявлено о *начале официального расследования*[18] по смыслу пункта 1 статьи 53 Статута, в соответствии с которым расследование касается возможных преступлений, совершенных в Украине с 21 ноября 2013 года. В частности, это касается преступлений против человечности и прежде всего уже упомянутых военных преступлений, но не геноцида (по фактическим причинам) или преступления агрессии (по юридическим причинам), поскольку МУС может осуществлять свою юрисдикцию в отношении преступления агрессии только в том случае, если Совет Безопасности ООН передаст соответствующую ситуацию (статья 15ter), либо если и агрессор, и государство-жертва являются участниками Статута МУС (статья 15bis)[19].

Конечно, с российским вторжением фокус расследования сместился на ведущиеся боевые действия и, в частности, на военные преступления. Сам Карим Хан подчеркнул, что в настоящее время речь идёт в первую очередь о деятельности по сбору всеобъемлющих доказательств («полный спектр документальных, цифровых, судебно-медицинских и свидетельских доказательств») и о сотрудничестве со всеми соответствующими заинтересованными сторонами и сторонами конфликта, включая Россию[20]. В процедурном плане вышеупомянутое получение доказательств служит для конкретизации и индивидуализации

17. См. подробнее: Report on Preliminary Examination, a.a.O., para. 278–281.

18. Об этом решении было официально сообщено Палате предварительного производства 7 марта 2022 г. URL: https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/22-2.

19. Подробнее о (сложном) режиме юрисдикции преступления агрессии: *Zimmermann/Freiburg-Braun*, in Ambos, Hrsg., Rome Statute of the International Criminal Court. Article-by-Article Commentary, 4. Aufl. 2022, Art. 15bis (S. 899 ff.) und Art. 15ter (S. 927 ff.).

20. Заявление Хана от 16 марта 2022 года: «Я также направил Российской Федерации официальную просьбу встретиться с их компетентными органами и обсудить нынешнюю ситуацию, касающуюся мандата моей канцелярии. На

возможных обвинений, которые в конечном итоге должны привести к выдаче ордеров на арест в отношении основных ответственных лиц и формулированию обвинений при достаточном уровне подозрений[21]. Произойдёт ли это на самом деле, зависит от многочисленных факторов, которые лишь частично контролируются прокурором. Хотя правовая основа расследования — не только из-за коллективной передачи государствами ситуации в Суд, но и из-за других правовых шагов против России[22], — достаточно солидна, судебное преследование МУС в конечном итоге зависит в этой процедуре — и, возможно, даже больше, чем обычно[23] — от материальной поддержки со стороны государств, о которой Карим Хан неоднократно просил. Речь идёт о дополнительных финансовых взносах и предоставлении национальных экспертов[24].

мой взгляд важно, чтобы Российская Федерация активно участвовала в этом расследовании, и я готов с ними встретиться».

21. При подаче ходатайства о выдаче ордера на арест обвинение должно иметь «разумные основания полагать» (ст. 58(1)), а при формулировании обвинений — «существенные основания полагать» (ст. 61(5)).

22. С одной стороны, см. резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «Единство в пользу мира» от 02.03.2022 г. (https://www.un.org/press/en/2022/ga12407.doc.htm), а также о принятие временных мер Международным Судом от 16.03.2022 г. (https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf). Исключение России из Совета Европы также следует упомянуть в этом контексте (решение Совета министров от 16.3.2022, CM/Res(2022)2, URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5da51), хотя это также исключает юрисдикцию ЕСПЧ (ст. 58(3) ЕСПЧ). Кроме того, также используется возможность децентрализованных расследований, см. например: https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/ermittlungen-zu-moeglichen-kriegsverbrechen-in-der-ukraine.

23. Заявление К. Хана от 16 марта 2022 года: «Масштаб этого расследования и сложная обстановка, в которой оно будет проводиться, порождают неизбежные требования к моей канцелярии».

24. Заявление К. Хана от 16 марта 2022 года: «Я хотел бы повторить свой призыв к этим государствам оказать помощь моей канцелярии, в том числе путем добровольных финансовых взносов и предоставления национальных экспертов. Это будет иметь важнейшее значение для удовлетворения неотложных потребностей моей канцелярии в ресурсах и для того, чтобы мы могли эффективно урегулировать все ситуации, которые в настоящее время расследуются или находятся в стадии судебного разбирательства».

Как бы то ни было, с юридической точки зрения, ввиду возможного преследования президента Путина возникает вопрос о его иммунитете как главы государства. Этот вопрос будет обсуждаться в заключительной части данной статьи.

## Иммунитет Путина как главы государства

Международное право проводит различие между личным, или персональным, иммунитетом (*ratione personae*), на который могут ссылаться только высшие представители государства (так называемая триада главы государства, главы правительства и министра иностранных дел), и функциональным иммунитетом (*ratione materiae*), который распространяется на (суверенные) официальные акты (*acta iure imperii*) — действия, совершённые в официальном качестве[25]. Хотя функциональный иммунитет ограничен в случае серьёзных преступлений по международному праву в межгосударственных (горизонтальных) отношениях, персональный иммунитет в них применяется в принципе без ограничений, но ограничен в вертикальных отношениях (государство — международный уголовный суд) [26]. С одной стороны, президент Путин как глава государства может столкнуться с уголовным преследованием на национальном уровне — здесь речь будет идти о «горизонтальном» уровне. С другой стороны, отношения, защищённые принципом государственного иммунитета, могут приниматься во внимание МУС, поскольку последний состоит с государствами в вертикальной взаимосвязи (статья 27 Статута МУС).

Вопрос о том, должны ли государства исполнять ордер на арест, выданный МУС, намного сложнее. Прежде всего, такое обязательство в принципе существует только для государств-участников МУС (статья 86 и последующие Римского статута). В исключительных случаях он может распространяться на государства, которые не участвуют в Статуте, если они (например, Украина) добровольно признали юрисдикцию МУС и,

25. MüKo-StGB/*Ambos*, 4. Aufl. 2020, Vor § 3 Rn. 105 f.; *Ambos*, Treatise on International Criminal Law. Volume I: Foundations and General Part, 2. Aufl. 2021, S. 528 ff. (532 f.).

26. Jüngst BGH NJW 2021, 1326 mit Anm. Kreß = JZ 2021, 724 mit Anm. Werle = StV 2021, 549 mit Anm Ambos; s. auch *Frank/Barthe*, ZStW 133 (2021), 235; *Jeßberger/Epik*, JR 2022, 10.

следовательно, также обязаны сотрудничать (предложение 2 статьи 12(3)) или если Совет Безопасности передал ситуацию в таком государстве на рассмотрение МУС (статья 13b)). Также государства, не участвующие в Статуте МУС, могут быть обязаны сотрудничать только на основании (иных) международных договоров, в частности на основании ст. VI Конвенции о геноциде, которая требует от государств-участников передавать лиц, подозреваемых в геноциде, компетентному международному уголовному трибуналу при условии, что государства-участники признали юрисдикцию такого международного уголовного трибунала (такого, как МУС)[27]. В конце концов, Конвенция о геноциде может дополнить соответствующую резолюцию Совета Безопасности с целью обязательства по сотрудничеству тех государств, которые не являются участниками Статута МУС, но государствами-участниками Конвенции и обязаны сотрудничать (во избежание геноцида) на основе этого[28].

Что касается МУС, то важнейший вопрос заключается в том, как можно разрешить противоречие между соблюдением иммунитета должностных лиц третьих государств и обязательством сотрудничать с Судом [29](статья 98(1)). В этой связи Апелляционная палата МУС исходит из того, что обычное международное право не предусматривает иммунитета должностных лиц государства в международном суде[30]. Это касается

27. International Court of Justice, *Application of the Genocide Convention (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro),* Judgment, ICJ Reports (2007) 43, paras. 439–450.

28. *Sluiter*, Journal of International Criminal Justice 8 (2010) 365, 371–372; Akande, in: Steinberg (Hrsg.) Contemporary Issues Facing the ICC, 2016, S. 77, 81; a.A. *Gaeta*, in: Steinberg, a.a.O., S. 84, 90 f.

29. Статья 98(1) является процессуальной нормой, адресованной МУС («Суд не может действовать…»), являющейся разновидностью “conflict-avoidance rule”. См. также: ICC, Appeals Chamber, Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, *Prosecutor v. Al Bashir* (ICC-02/05-01/09-397), 6.5.2019, para. 5, 130 f.

30. Jordan Al-Bashir Appeal Judgment, a.a.O., paras. 1, 103–117 (113) (“there is neither State practice nor *opinio juris* that would support the existence of Head of State immunity under customary international law *vis-à-vis* an international court”). В том же смысле см.: Special Court for Sierra Leone, *Prosecutor against Charles Ghankay Taylor*, Decision on immunity from jurisdiction, 31.5.2004, SCSL-2003-01-I, para. 37 ff., j. И об этом: *Kreß*, in: Ambos (Hrsg.), Rome Statute of the ICC: Commentary, 4. Aufl. 2022, Art. 98 Rn. 114–130.

не только вертикальных (государство — МУС) отношений (согласно статье 27 Статута), но также и в горизонтальных (межгосударственных) отношениях, тогда как в случае ордера на арест МУС государство исполняет его от имени МУС[31], то есть не действует автономно, исключительно от собственного имени. Мнение Апелляционной палаты встретило критику, прежде всего потому, что такое толкование обычного международного права трудно согласовать с его конститутивным элементом практики государств, которая в значительной степени придерживается иммунитета[32]. Столь широкое толкование также не является необходимым, если, как в случае с Суданом/аль-Баширом, неприменение иммунитета вытекало

31. Jordan Al-Bashir Appeal Judgment, a.a.O., para. 2, 114 («Отсутствие нормы обычного международного права, признающей иммунитет главы государства *перед международными* судами, имеет отношение не только к вопросу о том, может ли международный суд выдавать ордер на арест главы государства и проводить разбирательство против него, а также для горизонтальных отношений между государствами, когда международный суд просит государство арестовать и передать главу государства другого государства»). Joint Concurring Opinion of Judges Eboe-Osuji, Morrison, Hofmański and Bossa, paras. 441–445; также см: Pre-Trial Chamber I, Malawi Decision, *Al Bashir* (ICC-02/05-01/09-139), 12.12.2011, para. 46 («сотрудничая с этим Судом и, следовательно, действуя от его имени, государства-участники являются инструментами для обеспечения соблюдения *jus puniendi* международного сообщества, осуществление которого поручено этому Суду…»). Об этом: *Kreß*, a.a.O., Art. 98 Rn. 131–134.

32. *Held*, Cambridge International Law Journal 10 (2021) 54, 66–68; *Cryer/Robinson/Vasiliev*, An Introduction to International Criminal Law and Procedure, 4. Aufl. 2019, S. 530; *Heller*, Opinio Juris, 17.5.2019, URL: opiniojuris.org/2019/05/09/a-thought-experiment-about-complementarity-and-the-jordan-appeal-decision/; *Batros*, Just Security, 7.5.2019, URL: https://www.justsecurity.org/63962/a-confusing-icc-appeals-judgment-on-head-of-state-immunity/; *Kiyani*, Just Security, 8.5.2019, URL: https://www.justsecurity.org/63973/elisions-and-omissions-questioning-the-iccs-latest-bashir-immunity-ruling/; *Akande*, EJIL: Talk!, 6.5.2019, URL: https://www.ejiltalk.org/icc-appeals-chamber-holds-that-heads-of-state-have-no-immunity-under-customary-international-law-before-international-tribunals/; *Zimmermann*, JZ 2022, 261, 265 f.; критика с процессуальной точки зрения: *Galand*, EJIL:Talk!, 6.6.2019, URL: https://www.ejiltalk.org/a-hidden-reading-of-the-icc-appeals-chambers-judgment-in-the-jordan-referral-re-al-bashir/; иная точка зрения: *Kreß*, TOAEP Occasional Paper Series No. 8 (2019), URL: https://www.toaep.org/ops-pdf/8-kress; *Sadat*, Just Security, 18.7.2019,

из резолюции Совета Безопасности[33]. Как бы то ни было, следуя мнению Апелляционной палаты МУС, Путин не может ссылаться на свой иммунитет как главы государства, если МУС выдал в отношении него ордер на арест, и такой ордер подлежит исполнению (123) государствами-участниками Статута МУС, другие же государства будут по крайней мере иметь основания исполнить такой ордер.

---

The War in Ukraine and International Criminal Justice

Kai Ambos. Professor, the University of Göttingen (Germany), Judge at the Kosovo Specialist Chambers, The Hague. kambos@gwdg.de
Translated by Gleb Bogush, Ph.D. in Law, Postdoctoral Researcher at the University of Copenhagen, Professor at Free University Moscow. gleb.bogush@gmail.com

*Keywords*: Ukraine, Rome Statute, International Criminal Court, Russia, UN Security Council, investigation, jurisdiction.

*Abstract*: In an unprecedented way, 41 states have supported the prosecution of the International Criminal Court (ICC) in the investigation into the situation in Ukraine by collective referral. But what can the investigation actually achieve? Can Russian President Vladimir Putin ever be held criminally accountable?

33. Jordan Al-Bashir Appeal Judgment, a.a.O., para. 7, 133 ff. В этой связи можно утверждать, что Апелляционная палата превысила свои полномочия — по смыслу принципа *ne ultra petita* — поскольку вопрос о признании иммунитета по обычному международному праву не является предметом апелляции стороны и не имеет отношения к ее разрешению.

# The Difference in the Perceived Effectiveness of Preventative Measures Against Domestic Violence in the Russian Federation and the United States of America

Elizaveta Agarkova
Loyola University Chicago (2020, B.S. in criminal justice and criminology, magna cum laude), paralegal at Reem Odeh Law Offices (immigration and family law).
al.nikitinskaya@gmail.com

*Keywords*: domestic violence, intimate partner violence, partner violence, intimate partner violence in the United States, intimate partner violence in Russia, preventative measures against domestic violence, deterrence of domestic violence.

*Abstract*: Domestic violence (intimate partner violence, IPV) is a pervasive issue in both the Russian Federation and in the United States. Despite the fact that they both deal with significant levels of both reported and unreported IPV, the two countries have a very different legal approach to solving the issue: the United States has a set of laws aimed at the prevention and punishment of domestic and intimate partner violence, while the Russian Federation does not. The goal of this paper was to determine whether life in a society that does or does not have a functioning domestic violence law affects the perceived effectiveness of various social and public policy (non-legal) preventative measures. For these purposes, six academic articles on the issue from both Russian and American/Canadian research journals were reviewed, a list of strategies that were deemed potentially effective in both sources was compiled, and a questionnaire was structured around it. Afterwards, 12 women from Russia and the United States were questioned on their opinions regarding the selected preventative measures and whether they would be effective or not. Based on their responses, it can be concluded that the perceived effectiveness of educational, cultural and community-based efforts is significantly higher compared to court and police-based efforts, and they are viewed as more realistic in regards to long-term implementation.

DOI: 10.55167/f47d8d422ecb

## Introduction

Domestic violence (also known as intimate partner violence, or IPV) is frequently referred to as one of the most acute social problems in the modern

society. Being a relatively new offense, as most countries have adopted some kind of an anti-domestic violence legislation in the late 20th century, it remains a major point of debate around concerns such as citizen privacy, victim stigmatization and the effectiveness of existing prevention methods. However, despite the novelty of this debate in the USA, American citizens enjoy specific working laws targeting domestic violence. This is not the case in the Russian Federation, a country that is otherwise comparable to America in size, culture and development: i.e., both countries occupy a significant territory, have a multiethnic population, are heavily industrialized, and display significant wage and financial stability gaps between the working and the middle/upper class.

Despite a modern criminal justice system, Russia lacked a concrete statute regarding the prevention and criminalization of domestic violence up until last year. Prior to that, domestic violence was vaguely defined in the Criminal Code; and, in 2017, it was completely decriminalized. The decriminalization of domestic violence means that is no longer criminally prosecuted via a specific functioning law and instead constitutes an administrative offense punishable by a fine, detention for up to 15 days, or up to 120 hours of community service. The only instances where domestic violence is criminally punishable are cases defined by recidivism or a fatal outcome. Publication of the domestic violence draft law on the website of the Russian Parliament's upper chamber in November of 2019 and its potential implementation in late 2020 has gathered significant controversy amongst Russian citizens and sparked both social and scientific interest in the topic. As of December 2021, the draft law was not submitted to the State Duma. This paper therefore aims to discern whether an existence of a specific law on domestic violence affects the perceived effectiveness of various non-legal preventative measures targeting both the recidivism and the primary occurrences of IPV. 12 participants were recruited for the study: 6 from the USA (where a specific domestic violence law exists) and 6 from the Russian Federation (where a specific domestic violence law does not yet exist). All 12 were asked to respond to a questionnaire on the subjects of general crime prevention and safety, as well on the prevalence and handling of domestic violence in their country. In the end of the questionnaire, all participants were asked to rate the existing methods of domestic violence prevention based on whether they thought they would be effective specifically in their country. This paper focused mainly on social and public policy preventative measures

rather than legal measures in order to make the questionnaire more accessible for participants coming from different social and educational backgrounds.

## Literature review

Before conducting original research on the perceived effectiveness of preventative measures against domestic violence in the USA and Russian Federation, the previously existing research on these measures had to be investigated and evaluated. In order to reflect the social contexts and laws of the target populations, some sources were chosen from Russian scientists and some from American ones.

The Russian research on the topic of domestic violence prevention started with a short comprehensive article by psychology and sociology researcher Elena Mukhanova "Violence in the Family: A Social and Legal Problem". Mukhanova defines domestic violence as primarily a significant social problem, since the family "*is meant to be an important structural element of the state*" (Mukhanova, 1). She notes that, since domestic violence was decriminalized in 2017, most of the current prevention is based in "*social control/disapproval*" (Mukhanova, 3), and the rates are largely dependent on how domestic violence is viewed in that particular area. The author highlights a lack of police professionalism and the specifics of victim behavior as the main reasons of domestic violence prevalence in Russia. According to her, many policemen are "*reluctant*" to accept and process domestic violence reports, since many victims end up dropping the criminal proceedings or "*taking back*" the reports (Mukhanova, 3). The result is that 97% of domestic violence cases do not make it to court. This behavior occurs due to various reasons, including mistrust in the police, financial dependence on the perpetrator, inability to contact the police due to illness or age constraints (in cases of child/senior abuse), and, finally, the pervasive stigmatization of domestic violence victimization. Additionally, victim care, such as the right to claim financial compensation or to state-sponsored shelter during the proceedings is virtually absent in the police procedure (Mukhanova, 6). In the end of the paper, Mukhanova states that, in the absence of a functioning law, the most effective preventative measures against domestic violence in Russia would primarily consist of mass media and education efforts, such as increasing the amount of public service advertising focusing on the issue, and making the information on civil rights

within the family a matter of public knowledge, so that the community is more aware of the scope of the issue.

Professor at the department of investigative activities at the Russian Institute of increasing the qualifications of employees of the Russian Federation's Ministry of Internal Affairs Gennadii Afonkin provides more concrete legal insight into the issue in his article "*The Problems of Ensuring Criminal Liability for Domestic and Family Violence in the Russian Federation*". He defines the state's reluctance to create a specific statute regarding domestic violence as a significant obstacle to properly addressing the issue, and claims that, in order to ensure deterrence in cases of domestic violence, several amendments need to be implemented in the Criminal Code of Russian Federation. For example, he suggests including "*violence against family members and partners*" in the working list of aggravating legal factors, criminalizing elements of emotional and psychological violence, providing extra services to the victims (such as competent state-sponsored attorneys, mandatory financial damages, mediation opportunities), and enabling judicial discretion regarding various types of domestic violence (for example, repetitive cases and attacks against minors would be punished by lengthier prison sentences, but some single-incident cases may still be punishable by fines/community service) (Afonkin, 8). He also notes that, since "*most victims are not aware of their rights*", legal education must be popularized and promoted in the Russian society.

Finally, some insight regarding both state-sponsored and community initiatives is delivered by sociology scholar T. Rostovskaya and her colleagues in their study of existing domestic violence prevention strategies in Russia and Kazakhstan. The primary prevention effort on the territory of Russia is the expansion of the women's shelter network, most community-based ("Sisters", "Goluba", "Yaroslavna", etc.) and one state-sponsored (Women's Crisis Centers). Crisis hotlines have also been implemented across the country. It is important to note that the Russian centers work not only with victims, but with perpetrators as well (for example, mediation and therapy services are available if the couple is mutually interested in such). According to the authors, however, shelter availability is a single element of prevention; an entire project is in the works, including elements such as social work training, formulation of concrete administrative procedures aimed at long-term prevention of family violence, and increased financing for establishments focusing on victim aid. However, the authors note that the implementation of these measures would require "*a combination of state and community efforts*" (Rostovskaya et al., 3).

In Kazakhstan, the shelter expansion initiative has only recently started gaining momentum; however, many community prevention efforts are present, such as marches and internet flash mobs. *The Ne Molchi*[1] flash mob in particular has led to the creation of awareness lectures and workshops conducted across the entire territory of Kazakhstan, and the publication of various social studies and research articles on domestic violence. In conclusion, the authors note that, while crisis centers and education efforts provide some relief, the issue will likely remain persistent unless "*the community gets more actively involved… and a mindset of complete non-tolerance towards family violence and victim blaming is implemented*" (Rostovskaya et al., 8).

The American literature review was started with a comprehensive article by professor of psychology at the University of Western Ontario[2] David Wolfe and practicing psychiatrist Peter Jaffe on the subject of emerging preventative strategies against domestic violence. Wolfe and Jaffe have organized the existing prevention efforts into three categories: primary (aimed at preventing the event in the first place), secondary (intervention at the first signs of potential harm) and tertiary (prevention of recidivism). The secondary and tertiary strategies such as home visitation and child protection services are mentioned mostly in regards to protecting minors, and are described as only somewhat effective. Public awareness initiatives such as social advertising are listed as the most common primary strategy of preventing domestic violence. The strategy appears to be feasible, considering that, after the run of targeted programing by the Family Violence Prevention Fund, there has been a reported decrease in the number of people *"who did not know what domestic violence was… [considered it a minor issue]… [or believed that the media was exaggerating its prevalence]"* (Jaffe and Wolfe, 8). However, the authors state applying such programs across the United States would be a challenge, and that they would be have to combined with an actual "*zero tolerance policy*" in order to have effect (Jaffe and Wolfe, 10). Resources to fund such programs remain scarce, and some of the public remain largely skeptical towards the issue due to normalization of domestic violence in the American culture. Unexpectedly, American and Russian research converges on the idea that no prevention strategy would be effective unless *"fundamental changes in attitudes and behavior" and "a clear*

1. Ne molchi — don't be silent (rus.).

2. While the authors work in Canada, this particular paper concerned the United States as well.

*committment from all levels of government*" occur simultaneously (Jaffe and Wolfe, 9).

Having discussed the findings of Jaffe and Wolfe, it becomes clear that primary prevention is challenging, but necessary to implement in order to achieve both physical safety and a change of mindset in the American society. Professor and researcher at UC Berkeley (Berkeley Social Welfare) Jeffrey Edleson delves further into the issue in his paper dedicated entirely to primary prevention strategies. He expands on the idea of public education and awareness strategies, building on a concept of an ecological framework, which, although lacking in predictive value, is able to provide "*potential points of prevention [with] individual and risk factors*" (Edleson, 3). The idea is that if non-permissive attitudes towards domestic violence alongside the promotion of healthy relationships permeate most aspects of individual lives, there is a better chance that these individuals will internalize the attitudes and fall at lesser risk for committing or becoming a victim to IPV. The most crucial element of primary prevention efforts is that they are consistent across life domains; in this case "*each effort is likely to reinforce the other*" (Edleson, 4). Edleson also mentions that education and public awareness initiatives must be curated and aim at a long-term effect; for example, he describes the school talks described by Wolfe and Jaffe as not targeted enough, and only having some tangent effect due to their promotion of general positive and non-violent attitudes. Later Edleson identifies three targeted primary prevention programs — universal health care screening, school curricula specifically centered around resisting violence, mass media efforts aimed at the general population — and evaluates them all for effectiveness. Healthcare screening is assessed as conducive to the general awareness of the issue and the spreading of potentially helpful resources; however, not necessarily effective in changing attitudes or behaviors. Evaluations of targeted school curricula showed that children who were taught about domestic violence specifically were both "*more knowledgeable*" and held "*more desirable attitudes*" about the issue (Edleston, 9). Studies involving mass media efforts such as the already mentioned Family Violence Prevention Fund experiment similarly reflected an increase in knowledge and more desirable attitudes, but none lent any concrete evidence of decreasing offense rates.

Most of American academic literature that was retrieved focused mainly on primary prevention strategies, since it appears that most of the secondary and tertiary strategies have been in place for relatively long in the United

States, whereas in the Russian Federation they have only started to appear in the early 2000s. The information on secondary and tertiary efforts used in the research questionnaire was gathered from National Institute of Justice research brief written by professor of Criminal Justice at Michigan State University Christopher D. Maxwell and colleagues. The brief stated that the main strategies relative to the prevention of recidivism in domestic violence cases were arresting the offender after the first incident and setting firm, potentially harsh sentencing guidelines for the offense (Maxwell et al., 7). However, the authors noted that, in the reviewed experiments, the relationship between arrest and subsequent aggression towards the partner barely met the threshold for statistical significance, and therefore, there are additional controlling factors behind the association that need to be accounted for when making arrest and sentencing decisions. Based on the conclusions from the previously described research, it can be assumed that public awareness of and attitudes towards domestic violence account for at least one of these controlling factors.

## Participants

The participants were recruited via social media. An announcement about the ongoing research was written and posted on the researcher's profile at the Russian social media site "Vkontakte", as well as an Instagram post. The announcement briefly explained the aims of the study and listed the participation requirements. There was only two requirements for participation in the study: a) self-identification as female; b) age between 18 and 25. The gender requirement was listed because women remain the most vulnerable population in domestic violence victimization statistics. The age range was chosen for convenience, since young participants were easy to find on a college campus and would theoretically trust a researcher who is also young.

The researcher relied on others to share the posts in order to maximize exposure, but no one was explicitly asked to spread the posts, and whoever ended up sharing or reaching out, did so voluntarily. In the end, all six Russian participants were recruited via Vkontakte and all six American participants via Instagram. All respondents were made aware that participation was voluntary, and given the opportunity to ask questions before, during, or after the study. Full confidentiality was guaranteed and therefore none of the real names will appear in this paper.

*The Russian Sample.* All Russian participants were recruited via the Vkontakte social network. Upon agreement to participate, they were given an option of performing the interview by: a) completing an online questionnaire; b) responding to the questions on the phone; c) responding to the questions on a video call. Most participants (3 out of 6) chose to be interviewed via a video call on FaceTime or WhatsApp, 2 requested a phone interview and one chose to fill out the questionnaire online. 4 out of 6 respondents were 21 at the time of the interview, one was 20, and one 22. All participants except for one were currently enrolled in college, and 3 out of 6 also worked part-time.

Besides the information relevant to participation requirements, participants were asked about their home city, religious affiliation and sexual orientation (which was a non-mandatory item due to the sensitive nature of the question). These questions were included based on the researcher's hypothesis that respondents coming from smaller cities and traditional Russian Orthodox families may display more conservative attitudes towards domestic violence than those coming from a more progressive background. Most participants reported a city background: three were born in Moscow, two in Saint-Petersburg and one in Tomsk. In terms of religious affiliation and sexual orientation, the participants were unexpectedly evenly split. 3 out of 6 participants identified themselves as atheist or agnostic, and three as Orthodox Christian. 3 out of 6 participants also identified themselves as members of the LGBT community (all bisexual). It is worthy to note that one of the respondents who identified as an LGBT member also referred to herself as an Orthodox Christian, which almost immediately went against the original hypothesis about the strong correlation between Orthodox Christianity and conservatism.

*The American Sample.* All American participants were recruited via Instagram. Elements of snowball sampling were also introduced, since one of the participants also recruited two of her friends. Upon agreement to participate, they were given an option of performing the interview by: a) completing an online questionnaire; b) responding to the questions on the phone; c) responding to the questions on a video call d) completing the interview in person. All participants except for one chose to get interviewed in person. The outlier was out of state and therefore chose to be interviewed on a video call via FaceTime. 4 out of 6 participants were 21 at the time of the interview, one was 22 and one was 24. 5 participants were enrolled in college, one recently finished her Master's degree and worked full-time, 4 worked part-time and one did not work at all.

All American participants came from different cities, which included St. Louis (MO), Long Valley (NJ), Ann Arbor (MI), Chicago (IL), Charleston (SC), and Cleveland (OH). Much like in the case of the Russian respondents, the reported political and social conservatism associated with the towns did not have a visible impact on the respondents' attitudes. 4 out of 6 participants identified as atheist (one noted that she was raised Jewish), and two as Presbyterian Protestants. 4 out of 6 reported being heterosexual, 2 as members of the LGBT (both bisexual). Similarly to the Russian population, one of the participants who identified as bisexual also stated that she was a practicing Christian.

## Methods

After the 12 participants were recruited, they were sent a questionnaire drafted specifically for this study, and asked about their preferred method and date of the interview. All participants were given the opportunity to familiarize themselves with the questionnaire prior to the interview and were encouraged to contact the researcher with any questions or concerns. A brief informed consent statement was attached to every questionnaire. The statement was also re-stated aloud by the researcher before proceeding with all in-person interviews. It included information on voluntary participation, confidentiality, and provided the researcher's contacts for any questions or concerns.

The first part of the questionnaire consisted of 6 demographic items, including age, city of origin, level of education, occupation, religious affiliation and sexual orientation. Age, level of education, occupation, and sexual orientation were chosen for inclusion due to their correlation with the risk of IPV victimization (young women, women with lower levels of education, unemployed women and LGBT women are all considered high-risk). City of origin and religious affiliation were chosen for inclusion due to the researcher's personal hypothesis that religious participants and participants coming from politically conservative cities and towns would be more likely to display more lenient attitudes towards domestic violence. Besides the demographic items, the questionnaire included 11 items (20 if including the sub-items under item 10) on the topics of overall criminal deterrence, crime safety, crime prevention strategies, and deterrence and prevention strategies specifically related to domestic violence. Examples of overall criminal deterrence questions included items such as " *are you familiar with the general idea of criminal*

*deterrence*?" and "*are you, on the whole, familiar with the laws and functioning of the criminal justice system in your country?*". Examples of domestic violence prevention strategies included items such as "*would you say that domestic/intimate partner violence is a prominent social problem in your country*?" and "*to your knowledge, does the criminal justice system in your country utilize any preventative measures against domestic/intimate partner violence?*". The items in the questionnaire progressed from the topic of general criminal deterrence to violent crime prevention to specifically domestic violence prevention strategies in order to make it easier for the participants to talk about a sensitive topic. The discussion of specific domestic violence prevention strategies was reserved for the last two items (10 and 11). Item 10 listed several types of prevention strategies deemed the most effective by American researchers and asked the participants to respond whether they would think such strategies would be effective in their country specifically. Item 11 asked the participants to state which strategy they think would be the most effective at preventing and limiting the scope of domestic violence in their country.

The questionnaire unexpectedly received unprompted positive feedback from the participants. Two respondents complimented the questionnaire structure post-interview, saying it was easy to follow, and that it "*tackled a controversial issue in a comfortable way*". Several participants also expressed an interest in reading the study afterwards. All participants were thanked at the end of the interview and once again given the researcher's contact information in the case they had any additional inquiries.

## Results

*The Russian population.* Overall, the Russian participants reported not being extensively familiar with the idea of criminal deterrence, laws, or the functioning of the criminal justice system. However, after the general concepts have been explained to them, they had a lot to say about violent crime and, specifically, domestic violence in the Russian population. Regarding the overall criminal statistic, all participants except one reported that there have been some minor improvements to the criminal justice system, and that they feel safer from crime now than they felt five years ago. However, most of them pointed out that this statement only applied to large cities such as Moscow

and Saint-Petersburg as opposed to the province[3], and that overall, existing policies seemed more effective in terms of punishment than deterrence (especially regarding violent and drug-related cases). When asked about potential improvements, most participants reported that the most important issue would be changing the Russian "*lenient*" mentality about crime and violence. However, policies such as increasing the presence of police patrol, establishing prompt crime call response policies, ensuring criminal procedure adherence and eliminating police corruption were also listed. Despite not being very familiar with the functioning of the criminal justice system, most participants reported knowing the general scope of violent crime and, in particularly, of domestic violence, either via the media reports or, as one participant put it, via "*everyday life*", since she knew a victim personally. Most claimed that, while the crime statistic "*bothered*" them, they were not surprised. The general attitude of participants can be summed up by the words of Sonya from Moscow[4]: "*We Russians have trouble viewing violence as something abnormal*".

Going into more specific questions regarding domestic violence, most participants reported that they consider domestic violence a prominent social problem due to the "*normalization*" and "*state's ignorance*" of the issue. As examples, participants stated that most women are afraid to report the crime or are unwilling to leave their aggressors due to the idea that this constitutes betrayal/unfaithfulness, or the fear of being stigmatized. Two participants offered personal stories regarding the issue. One (Martha, St. Petersburg) said that several of her friends fell victim to relationship violence, but "*none of the aggressors were punished*". The other (Aglaya, Moscow) told that her mother knew a child whose mother was killed in a domestic violence incident during her teaching career. Most participants agreed that, until recently, the issue has been actively concealed and one reason why today's statistic is so alarming is the trend of under-reporting domestic violence incidents during the earlier years. When asked about existing state-sponsored preventative measures against domestic violence, two participants claimed that they didn't think any existed, and the rest listed very "*general*" initiatives such as public service advertisements and police counseling. The only potential criminal punishment reported by participants was the battery charge, which is punished by

3. Province — an umbrella term used to refer to Russian towns and villages outside of major cities.

4. Name changed here and further on.

either community service or jail/prison time ranging from 15 days to 2 years. (The Criminal Code of the Russian Federation, Article 300). As mentioned before, no specific statutes criminalizing domestic violence currently exist in the Russian Federation. The participants were able to list more examples when asked about the community initiatives against domestic violence. Reported efforts included rallies, media efforts and blogs dedicated to the problem, insurance-covered therapy and counseling, church-sponsored housing, and fundraisers. However, despite all the options listed, most participants agreed that they do not constitute effective prevention without a specific law in place, and that the overall mentality is still very permissive towards domestic violence.

Finally, the participants were asked to rate existing preventive measures against domestic violence deemed effective by American researchers. Most chose "mass media" and "education efforts" as the most effective primary strategy, since the reported main source of the problem was the already mentioned "*lenient*" mentality towards violence. The participants stated that education and media coverage should at least have some impact on the existing perception on the problem, but, in order to work, these efforts must be consistent, based on empirical research and be ideally present both in school, at home, and in social settings. In other words, as Sonya put it, "*law put aside, any changes would require a complete change of mentality*". The idea of mandatory reports in healthcare settings was more controversial, since some participants believed that this kind of practice had potential for abuse (such as not reporting in exchange for bribes) and could be considered a "*family life disruption*" by the very vocal Orthodox Christian community.

In terms of the secondary and tertiary strategies, the participants deemed the expansion of women's shelter networks, mandatory therapy for both perpetrators and victims, and the increase of sentence length for domestic violence charges to be he most effective strategies. Some participants also responded rather enthusiastically to the idea of arresting the perpetrator after the first incident (which is probably the best known prevention strategy in America to date), but others were concerned about the issue of post-release recidivism. The most controversial item was the mandatory home visitation program, as the participants claimed it would be difficult to ensure professionalism (social work is a relatively new field in Russia) and that ensuring improvement would be near impossible unless the household was under constant surveillance.

Finally, when asked about their idea about the most potentially effective preventative measure in their opinion, participants have proposed the following: a) efforts to increase the overall quality of life, including education, housing, and the economy; b) education and mass media efforts promoting a different mentality and social awareness of the issue; c) mandatory arrest and surveillance programs; d) police professionalism; e) increased funding for shelters and other victim resources; f) normalization and increased availability of mental health services. A specific law criminalizing domestic violence was also mentioned by all participants, but most have indicated that one law would not be enough to fix the problem, and that additional community efforts such as listed above would help to solidify its effect.

*The American population.* All American participants except one reported being familiar with at least the general idea of criminal deterrence, as well as the functioning of the USA criminal justice system, although many had doubts as to their knowledge of the law. All participants assessed the current deterrent practices as not effective, or "*only effective against petty crimes*", and, in general, were as critical of the USA criminal justice system as the Russian participants were of theirs.

Only two participants out of six reported feeling more secure now in terms of crime protection than five years ago; the rest reported that they still did not feel safe from crime, especially during vulnerable times, such as "*when walking somewhere at night*". When asked to list potential improvements to the USA justice system, the participants suggested increasing gun control, implementing harsher punishments for sexually based offenses, ensuring police professionalism, funding rehabilitative and restorative justice programs, and, on the whole, improving the relationship between law enforcement/governmental entities and the general public. One of the participants offered a personal story: having survived a school shooting, she believes that restricting gun laws and limiting weapon accessibility would have a huge impact on citizen safety. In regards to the scope of violent crimes, participants showed two different trends. Two were rather cynical, reporting that they are aware of the scope, but it does not surprise them. Two more reported a more optimistic attitude, claiming that, according to their sources (a parent of one works in the criminal justice system), the rates have somewhat "gone down" in the latest years, and the rest said that they try to avoid this type of content on the news. Per the scope of domestic violence, four participants reported not being familiar with the issue, but were interested in learning more, and expressed a concern

about the issue not being a major part of the public discourse despite its high prevalence. Two participants, however, ended up coming from the same sorority engaged in domestic violence fundraisers, and therefore had a good grasp on the statistics.

All participants agreed with the statement that domestic violence is a prominent social problem in their country and stressed that, while, some laws and policies exist, the issue is not being discussed enough and is still subject to social stigma. When asked if they knew any state-sponsored efforts aimed at the prevention of domestic violence, all participants stated that they knew policies or laws existed, but struggled to list any specific ones, although some mentioned Title IX and the Three Strikes policy (which are not directly pertinent to the offense). All participants also agreed that existing measures are not effective in terms of prevention. When asked to provide some community initiatives, participants listed items such as: a) internet flash mobs and blogs dedicated to destigmatization of domestic and sexual violence such as #MeToo; b) couples counseling; c) shelter and safe housing initiatives in the community; d) political activism; e) online seminars, workshops and discussions that focus on victim rehabilitation and community awareness. All participants expressed their belief in that the community initiatives on education and advocacy have been much more effective in prevention of domestic policies as opposed to concrete laws and policies.

When asked to evaluate primary domestic violence prevention strategies, American participants overall provided opinions similar to these of the Russian sample. Statewide education efforts aimed at denormalization of violence and patriarchal standards, as well as increasing media coverage of the issue were overall deemed effective. The idea of mandatory reports in healthcare setting was also similarly viewed as controversial by participants due to privacy concerns, although one of them pointed out that this initiative could contribute to more efficacy regarding rape kits. Most participants agreed that the public discussion and visibility of the issue are one of the most important elements of mitigating its effects.

Per secondary and tertiary efforts, the top three strategies chosen as the most effective by American participants were: a) increasing the number and the availability of women's shelters' network; b) mandatory therapy for perpetrators, with or without a prison sentence; c) implementing a policy of prioritizing domestic violence cases in the criminal justice system. While the first two items are the same as those chosen by the Russian respondents,

the third most popular option chosen by them (increasing the sentence length for domestic violence) was the most polarized amongst American participants. Some argued that it's "*a no-brainer*" that this would work, and that it "*would be effective as both as a security and a deterrence measure*", while others stated that they believed "*it would not deter anybody*" and that it would not be effective unless the sentence was "*life without parole*". The general consensus on this item was that, while increased sentence length could provide post-incident security, it would be questionable as a deterrence measure. Home visitation programs were not deemed effective by most participants due to maintenance and potential privacy breaches. Arresting the perpetrator after the first incident was overall perceived as effective, but some participants expressed concerns as to whether it would truly disable a recidivist.

When asked about the potentially most effective way of preventing and limiting the scope of domestic violence in the USA, American participants made the following suggestions: a) increasing the general awareness about the issue, promoting public discourse and de-stigmatizing victimization; b) increasing the number of shelters and other resources available to battered women; c) implementing appropriate changes in the education system and childcare settings; d) taking domestic violence more seriously in the criminal justice system, providing workshops on call response, improving the overall competence of the officers and other system workers; e) funding social and healthcare services and increasing the overall quality of life.

## Conclusions

The Russian and the American participants showed many more similarities in their responses than originally anticipated. Both samples were relatively aware of the scope of domestic violence in their country despite only a few being familiar with the functioning of the criminal justice system and overall crime tendencies, and both actively condemned the normalization of violence in their respective cultures. Regardless of a concrete domestic violence statute existing in their country, the participants identified education, public awareness, and discourse as the most effective primary components of domestic violence prevention that would be the most likely to lead to actual social change. Furthermore, the participants reflected similar attitudes on the effectiveness of existing secondary and tertiary prevention strategies: both rated increasing

the number and availability of women's shelters and mandatory therapy for known perpetrators as the most feasible options.

The most important difference reflected in the responses was that the Russian participants displayed stronger pro-incarceration attitudes, rating the increased sentence length for domestic violence as one of the most effective strategies, wherein the American participants were quite doubtful about that item. This difference is likely explained by the notorious fact of American prison and jail overcrowding and the controversy of "tough on crime" policies. Other significant differences included the fact that Russian participants were, on the whole, more familiar with the extent of domestic violence and more reported knowing victims personally. In conclusion, it appears that, contrary to the original hypothesis, the existence of a concrete domestic violence statute does not lead to different perceptions of prevention strategies; or a significantly smaller scope of domestic violence on the whole. Thus, the main takeaway from the study seems to be that certain preventative measures on the part of the state and the law are not as effective as one would think if they are not combined with social and educational efforts on the part of the entire community. It is therefore imperative for us as criminal justice researchers to focus on the development of programs that target the normalization of domestic violence in the American and Russian cultures and implement new, prosocial norms that are intolerant of violence inside and outside of the home. Only if we succeed in weaving this new social fabric, may the laws lead to desired results, and this task may only be achieved if the government, the educational institutions, the criminal justice system and the citizens are joined in this effort despite political and cultural differences. It is true that violence has become a global norm; and therefore, only a global prevention strategy may finally fix it.

## Bibliography

*Afonkin, G. P.* (2013). Современные проблемы правового обеспечения уголовной ответственности за семейное (домашнее) насилие в России [Modern Problems of Legal Provision of Criminal Liability for Family (Domestic) Violence in Russia]. *Полицейская и следственная деятельность* [Police and investigative work], *3*, 56–74.

Domestic Violence Statistics. (n. d.). Retrieved February 6, 2020, from https://ncadv.org/statistics.

*Edleson, J. L.* (2000). Primary Prevention and Adult Domestic Violence. *Minnesota Center Against Domestic Violence and Abuse*, 1–17.

*Maxwell, C.D., Garner, J.H., Fagan J.A.* (2001). The Effects of Arrest on Intimate Partner Violence: New Evidence From the Spouse Assault Replication Program. *National Department of Justice Research Brief from July 2001.*

*Mukhanova, E. D.* (2017). Насилие в семье: проблема социальная и правовая [Domestic Violence: A Social and Legal Problem]. *«Наука. Мысль»*, (4), 144–148.

*Rostovskaya, T. K., Kaliev , T. B., Zavialova , N. B., & Bezverni, V. A.* (2018). Профилактика насилия как фактор безопасности семьи: российский и казахстанский опыт [Prevention of Violence as a Factor of Family Safety: Russian and Kazakh Experience]. *Женщина в российском обществе* [Woman in Russian Society], 78–88.

*Wolfe, D. A., & Jaffe , P. G.* (2012). Emerging Strategies in the Prevention of Domestic Violence. *The Future of Children* , *9*(3), 133–144.

Реальный масштаб домашнего насилия в России. 20 чисел [The real scale of domestic violence in Russia. 20 numbers]. (2020, January 28). Retrieved February 4, 2020, from https://meduza.io/feature/2020/01/28/realnyy-masshtab-domashnego-nasiliya-v-rossii-20-tsifr.

Уголовный Кодекс РФ [The Criminal Code of the Russian Federation]. 1996.

Проект Федерального Закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» [Draft Law on Prevention of Domestic Violence in the RF]. 2019.

# Университетская жизнь

# Хроника Свободного университета. Год первый

Гасан Гусейнов

DOI: 10.55167/dd4d4f1ae13b

Коллективных воспоминаний не бывает, а по жребию писать предисловие к хронике первого учебного года Свободного университета выпало мне. Вот почему я начну с личных воспоминаний о том, как все начиналось. Делаю я это не из сентиментальных соображений (хотя есть и такие). Мы поставили социальный, культурный и образовательный эксперимент. Мы не знаем, как долго этот эксперимент будет продолжаться, увенчается ли он успехом через несколько лет. Но даже если он провалится, мы обязаны сохранить для истории то, с чего начинали. Это тем более важно, что за минувшие два года в нашей жизни — и как частных лиц, и как коллег по Свободному, и как ответственных сограждан, произошли изменения, о которых мы могли подозревать, но на которые никак не могли рассчитывать.

Идею Свободного университета мы могли бы позаимствовать у коллег из Турции, которые покинули свою страну после прихода к власти в этой стране Эрдогана, но мы о них тогда, летом 2020 года, ничего еще не знали и действовали в предложенных нам обстоятельствах. В чем же состояли эти обстоятельства, которые привели людей, отчасти не знакомых друг с другом лично, в одно, общее теперь, виртуальное пространство? Елена Лукьянова работала профессором МГУ и Высшей школы экономики, была энергичным исследователем-конституционалистом, окруженным любящими коллегами — профессорами и учениками. Странно ли, что политическая группировка, принявшая решение сначала нарушить, а потом и фактически отменить действие Конституции РФ, лишила Лукьянову работы и статуса? Философы и, что особенно важно, специалисты по логике и аргументации — Юлия и Виктор Горбатовы — столкнулись с двойной проблемой: политическим давлением внутри ВШЭ и началом преследования со стороны государства за поддержку студентов, преследуемых за политическую активность. Точно в таком же положении оказался и автор этих строк. Критика российской правовой системы или культурной политики, анализ общественных отношений

в масс-медиа стали основанием для давления со стороны администрации университета. Каждый из нас в отдельности не был политически ангажированным человеком, но захваченным, главным образом, своей работой в университете. Главным для всех нас была преподавательская работа, выстроенная на научных исследованиях — своих и, естественно, чужих. Публично мы разбирали доступные нам в рамках наших профессиональных интересов сегменты российского политического пространства. Елена Лукьянова — в области права, Горбатовы — в области философии и логики, я — в области политического языка. Один из нас — тот, кто, собственно, и свел всех нас в конце концов, был преподавателем философии в Вышке и одновременно заместителем главного редактора «Новой Газеты». Ныне эта газета стала самой известной в России, потому что ее главный редактор Дмитрий Муратов получил вместе с филиппинской коллегой Нобелевскую премию мира 2021 года. Но тогда, накануне недобровольного ухода всей нашей компании из университета, именно работа Кирилла Мартынова в газете помогла нашему начинанию задышать. Оказалось, что все мы — Елена, Юлия, Виктор и я — независимо друг от друга провели с Кириллом доверительный разговор о том, как было бы хорошо, если бы вдруг появился эдакий академический кооператив, в котором главными действующими лицами были бы только преподаватели и студенты, в котором не было бы иерархии, и деньги, если бы таковые сваливались на университет, распределялись бы по потребностям преподов, а так-то все вели бы только те дисциплины, какие хочется, и в том объеме, в каком этот труд терпим и переносим даже и без всякого вознаграждения. Мы знали, что такое преподавательский труд, сколько его стоит за каждым аудиторным часом. Мы понимали, что перегрузка преподавателей в университетах, с которыми мы расставались, это важная часть управления и манипуляции нами: пока мы были государственными служащими, нам казалось, что эта нагрузка уравновешивается высокой зарплатой и статусом. И вот, почувствовав себя свободными, добровольно написав заявления об уходе, мы взалкали не свободы от университета, а свободы для университета. Но — другого, свободного от государства и его диктата для академии и профессоров. Если мы хотим, чтобы университет стал домом для наших студентов, профессора в нем должны быть свободны — от цензуры, от политического давления, от запрета выступать под маркой своего университета, даже если говоришь вещи, с которыми не все будут соглашаться. Мы

хотим корпоративного и кооперативного единства, и это должно быть единство доверия и способность всех к свободной и уважительной дискуссии. *Vivat Academia vivant professores!* Мы, кстати, как-то сразу договорились, что все наши будущие преподаватели независимо от возраста будут называться профессорами — в смысле итальянского *professore* (учитель), потому что времени и сил каждый будет отдавать своим студентам и коллегам столько же. Так для чего и для кого нужна будет эта иерархия — преподаватель, старший преподаватель, доцент, профессор? Денег-то никто получать не будет. Ну, пока их и нет. А если будет, договорились мы на берегу, то по трудам и по потребностям своим: у нас же не будет бюрократии, отчетов перед министерством образования и науки, перед службой охраны и безопасности, или «первым отделом», или «куратором» от ФСБ-КГБ-НКВД. Все это мы с Еленой Лукьяновой помнили по МГУ советских лет.

Но я не сказал, может быть, о главном на тот момент. О невероятном везении нашей компании. Ведь перед нашим уходом из университета в самом разгаре была пандемия. Меня, например, начали склонять, прессовать, мурыжить и обвинять в политической неблагонадежности с поздней осени 2019 года. По счастливому стечению обстоятельств, грянувший COVID-19 вскоре перевел весь наш университет в онлайн. Первые недели в ZOOMе были страшно трудными. Для большинства студентов, живших в довольно стесненных условиях, это была мука. Хорошо и прекрасно было только тем, кто смог разъехаться по родительским домам, где детям предоставили все условия для занятий. А вот тем, кто остался вдвоем-втроем в комнате в общежитии, или снова вернулся в тесноту родительской квартиры с младшими братьями и сестрами, для таких онлайн-занятия стали мукой. Нам же удалось за это время провести несколько семинаров по техникам онлайн-работы. Пандемийная неволя стала кузницей нашей свободы. Вот как объяснила в 2020 году Елена Лукьянова, из чего возник Свободный:

> Из специфики пандемических ограничений и из так называемой попытки деидеологизации российского образования. Из увольнений сильных, медийных и свободных преподавателей из Высшей школы экономики. «Весной 2020 г. мир столкнулся с крупнейшим за десятилетия кризисом образовательной системы. Мир пережил локаут-локдаун, а мы впервые за нашу профессиональную жизнь не могли говорить со студентами лицом к лицу. Никто не объяснял нам, как заменить

аудиторию с кафедрой и стульями на равноценную площадку в интернете и как сделать осмысленными занятия в новых условиях. Мы научились этому сами. Оказавшись на переднем крае глобальной кризисной трансформации, мы обнаружили также, что можем делать свою работу без бюрократических институтов, больше мешавших, чем помогавших нам. Мы узнали, что конференция в интернете уравняла в правах богатейшие государственные структуры и частные компании. Именно поэтому профессора и преподаватели разных университетов, объединяются, чтобы работать со студентами по-новому», — говорится в манифесте Свободного университета[1].

Весной 2020 только Елена Лукьянова находилась вне Москвы, в Риге, если и не как политическая, то уж точно — как академическая эмигрантка. Горбатовы и мы с Кириллом находились в Москве. Сегодня, в начале лета 2022, вся пятерка сооснователей Свободного находится за пределами РФ, вот почему я довольно подробно рассказываю о разговорах и виртуальных встречах в Москве, где карантин назывался тогда «добровольной самоизоляцией».

Собирая нас, Кирилл Мартынов просил фиксировать моменты нашего становления в его газете. 24 августа, незадолго до старта, уже из Греции, куда я улетел в июле, я написал для «Новой газеты» колонку под названием «В защиту университета». Через пять дней я напишу заявление об уходе. Еще через несколько дней уволят Горбатовых, через полгода — Мартынова.

Сейчас все пишут о кризисе университета как институции. Пандемия, говорят, усугубила этот кризис: вместо личной встречи в аудитории какие-то онлайн-конференции без запаха и вкуса, без телесного присутствия. Но есть и другой кризис — идеологический. Из разных стран приходят сообщения о чистках в университетах: на том берегу Атлантики могут прогнать человека, который выражает несогласие с новым идеологическим девизом или, к примеру, сорок лет назад жеребятничал, по нравам тогдашней эпохи, а теперь его жертвы прозрели и решили выжить своего бывшего кумира из университета. На наших берегах

1. *Лукьянова Е.* Как и почему появился Свободный университет. Нас нельзя изгнать из университета, потому что университет — это мы // *Лукьянова Е.* Конституционные риски — 2. Free University Moscow, 2022. https://doi.org/10.21428/52333846.64494fa8. URL: https://freemoscowuniversity.pubpub.org/pub/w2k1yl50#ncaa7fx8qba.

Черно-Белого моря преподу могут быть вменены другие прегрешения, достойные увольнения. Например, политический или профсоюзный активизм, недостойные высокой и чистой науки.

Противники университета как столпа западной цивилизации знают, что именно в его недрах готовится зелье, которое убьет привычное мироустройство — не сейчас, так через поколение. Университету некуда спешить: этот институт пережил почти за тысячу лет своего существования несколько типов государства, более или менее успешно находил средства для продолжения своего существования, а в развитых странах, несмотря на все эксцессы, остается для большинства населения более авторитетной инстанцией, чем любой государственный орган.

Президент одной весьма могущественной державы заметил однажды, что втайне считал выборы главным редактором университетского юридического журнала бóльшим своим достижением, чем занятие должности президента страны.

Простой человек не обязан понимать, отчего это так. Но университет не для простого человека. Это корпорация, дух которой отвергает простоту как ценность. Электрическая лампочка не должна обслуживать стеариновые свечки. И точка. Страны, в которых этого не понимают, обречены на глобальное поражение. Они могут потрепыхаться, воруя чужие интеллектуальные достижения, но не слишком долго. Вот почему так тревожно повсюду в мире, когда кризис университета начинает охватывать и развитые страны. В странах третьего мира это развязывает руки тем, кто подозрительно относится к университету не только как к кузнице кадров, но и, прежде всего, как к кухне новых идей.

У властей таких стран появляется непреодолимое желание поуправлять университетами. Понадзирать: да те ли люди там преподают, да то ли они там преподают нашей молодежи?

В нацистской Германии контроль над университетами устанавливался под лозунгом борьбы за подлинную науку и против разрушительного политиканства. Двенадцать лет продержалась концепция «университет вне политики». В 1946 г. Карл Ясперс в нескольких выступлениях обосновал принципы университетской жизни будущей Германии. Ясперс напомнил, что университет называется так не потому, что это учебное заведение, которое охватывает все науки, а потому только, что студенты и преподаватели развернуты друг к другу в стремлении совместно изучать целостность этого мира.

А эта нацеленность на целое обостряет острую потребность общаться между собой, исключает для университета малейшую возможность избежать политического.

«Врач, учитель, администратор, судья, священник, архитектор, организатор бизнеса — все они заняты в своей профессии целостным человеком, со всей совокупностью условий жизни, пусть каждый из них и видит ее под иным углом зрения, чем остальные. Голая подготовка к профессии делает сами эти профессии бесчеловечными, если только она не ведет к целому, если она не делает этот путь „философским“», — говорит Ясперс. Вот почему, кстати, университетские степени PhD — это «доктор философии» в той или иной дисциплине.

Свобода университетской жизни, признает Ясперс, и в том, что студент имеет право на неудачу и отставание. Свобода — это риск. И университет открывает разуму и спорам все то, с чем человеку приходится сталкиваться в жизни. «Стоит только университету объявить какое бы то ни было мировоззрение правильным, любой экзамен по любой дисциплине превратится в отчет о соответствии студента этому правильному мировоззрению, а вовсе не чистой науке».

Исключить из университетской коммуникации политику — это все равно что запретить студентам и профессорам вино и секс, путешествия и общение. Политика — часть той целостной коммуникации, без которой нет университета, который создан для того, чтобы менять общество к лучшему. Иногда эти перемены болезненны, но без них — смерть[2].

К началу сентября 2020 нас уже далеко не пятеро. В газете «Троицкий вариант» Наталия Демина публикует 8 сентября, когда занятия еще не начались, несколько интервью первых преподавателей Свободного. Еще шел отбор заявок. Первый курс стартовал 17 сентября.

В их ответах вся палитра настроений. Скоро — кому через полгода, кому через год или даже два — большинству из этих коллег придется уйти. Но пока еще мы не теряем надежды. Некоторые сайты, на которых размещались в том числе и весьма подробные рассказы первых наших преподавателей, перестали существовать, но всемирная паутина все еще остается живучей субстанцией, и дух первых программ не выветривается.

2. *Гусейнов Г.* В защиту университета // Новая газета. 24.08.2020. URL: https://novayagazeta.ru/articles/2020/08/23/86790-v-zaschitu-universiteta.

Отвечая на вопросы Наталии Деминой, первые профессора Свободного так представили свои программы.

«Это возможность прочитать именно тот курс, который хочешь»

Дмитрий Дубровский, канд. ист. наук, политолог:

— *В чем состоит ваш личный манифест как преподавателя?*
— Мой личный манифест отличается от манифестов коллег — меня, правда, уже увольняли из СПбГУ, но меня лично пока в НИУ ВШЭ никто не ущемлял; однако, с другой стороны, «Свободный университет» — это возможность прочитать именно тот курс, который ты сам хочешь, а не тот, который нужен работодателю или на который «больше спрос». Мы свободные художники и будем с удовольствием читать именно то, что хотим.

— *Какой курс или курсы вы собираетесь вести?*
— «Академические права и свободы» и, думаю, «Права человека и гуманитарное и социальное знание». Последний пока не заявлял.

— *Каким видите будущее университета?*
— Будущее университета я вижу так: наши выпускники будут успешны, наши рекомендации будут равноценны официальным дипломам. Здесь можно вспомнить о Еврейском народном университете в Москве в 1970–1980-е годы (неофициальные математические курсы, заложившие основу Независимого московского университета. — *Наталия Демина*). Мы не конкуренты официальному образованию, мы работаем параллельно, и, возможно, все они исчезнут, а мы останемся.

«Знание и наука — самая свободная часть культуры»

Сергей Зенкин, доктор филологических наук, член Европейской академии

— *Почему вы решили присоединиться к проекту «Свободный университет»?*
— Наряду со «Свободным университетом» я продолжаю преподавать в двух других (РГГУ и НИУ ВШЭ) и по-прежнему глубоко уважаю и ценю многих работающих там коллег. Но, к сожалению, академическая среда в государственных вузах ухудшается из-за бюрократизации: моральный авторитет ученых уступает главенство безличным алгоритмам, с помощью которых государство пытается (бесплодно) программировать и оценивать науку и образование; а в последнее время у этой административной системы появилась еще и функция политической цензуры — практически неизбежное следствие бюрократизации. Надеюсь, новый независимый университет составит альтернативу такой системе.

— *В чем состоит ваш личный манифест как преподавателя?*

— Мой личный «манифест» сводится к напоминанию о том, что знание и наука — самая свободная часть культуры, и меня больше всего интересуют те ее теоретики, которые сознательно развивали и развивают эту свободу, не подчиняя ее сиюминутным нуждам и вымыслам. А потому и свою собственную задачу я вижу в том, чтобы учить свободному и ответственному прочтению их трудов.

— *Какой курс (курсы) вы собираетесь вести?*

— Мой первый учебный курс в СУ будет называться «Ролан Барт и проект активной филологии». Казалось бы, тема частная — толкование трудов одного знаменитого теоретика. Но «активная филология», о которой Барт заговорил в 1970-х годах, предполагает пересмотр многих привычек гуманитарных наук: она сосредоточена на том, как знаки культуры взаимодействуют с людьми, какие силовые, а не только смысловые эффекты возникают при этом взаимодействии, включая сюда и политическую критику культуры. Сам Ролан Барт стал уникальным примером современного теоретика, то есть эмпирического — а не собственно философского — мыслителя. У него многому можно поучиться.

— *Каким видите будущее университета?*

— Детерриториализированный университет, не имеющий институциональной привязки и устойчивого места в реальном пространстве (только онлайн-занятия и редкие встречи в офлайне), — рискованное предприятие, ему грозит опасность превратиться в необязательные курсы для безответственно-любопытствующих дилетантов. Если удастся наладить не только передачу знаний, но и их контроль (в пределе это рано или поздно должно быть присвоение степеней и выдача дипломов), тогда предприятие можно будет считать успешным.

«Высшему образованию нужно быть более гибким»

Андрей Десницкий, доктор филологических наук, ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН

— *Почему вы решили присоединиться к проекту «Свободный университет»?*

— Мне очень понравилась эта идея; мы с женой уже пять лет ведем свой собственный проект, который называется «Ваганты». Но он очень камерный, в основном для детей и немножко для взрослых. В «Свободном университете» — сейчас это пока лишь идея — я увидел ровно то, что мне нравится в онлайн-образовании и побуждает вести свой собственный проект: общение напрямую преподавателя и студента. Конечно, техническое и административное посредничество будет, но

минимальное, а не тот колоссальный груз, который сейчас давит на любого университетского преподавателя и, прямо скажем, пугает. Когда заходили разговоры о введении нового курса в вузе, а тем более об открытии кафедры, то я представлял себе, сколько административных бумаг придется перелопачивать, какие сопутствующие административные вещи придется брать на себя, и отказывался, а здесь есть возможность общаться со студентами напрямую.

Я бы назвал этот проект преподавательским «Убером». Не все мои коллеги согласны с этим образом… Ведь что такое «Убер»? Там нет таксопарка, есть только водитель и пассажир, и они находят друг друга при минимальном посредничестве агрегатора. У других коллег — другое видение этого проекта. Мы между собой еще не договорились и, может быть, никогда не договоримся. Каждый будет работать немного по-своему, и это нормально.

— *В чем состоит ваш личный манифест как преподавателя?*

— Я разделяю то, что написано в манифесте «Свободного университета». Могу добавить, что, на мой взгляд, традиционный университет во многом утратил право на эксперимент в образовании. Он всё больше и больше становится конвейером, где сначала задаются параметры, потом штампуются студенты, и выпускники на выходе видят, что и жизнь, и наука, и та сфера, где они будут работать, очень сильно ушли вперед по сравнению с тем, что им преподавали. Я думаю, что высшему образованию нужно быть более гибким. Эксперименты в образовании в 1990-е годы позволили сделать потрясающе интересные средние школы в России. Хорошо бы и в высшей школе нам что-то такое удалось, пусть это даже будет не официальная высшая школа, а какой-то онлайн-проект.

— *Какой курс (курсы) вы собираетесь вести?*

— У меня заявлен один курс. Я об этом проекте узнал 30 августа. Причем, кажется, не только я, но и многие другие. Так что я пока заявил идею курса. Мы долго консультировались с коллегами, и я его назвал «Авраамический монотеизм: идеи и институты». Во-первых, я читал публичные лекции, где эта тема затрагивалась. Во-вторых, появились интересные, пусть спорные, публикации. Энциклопедия по Средневековью под редакцией Умберто Эко, книги Харари… Они пользуются большим спросом у думающих академических читателей, потому что давно известные вещи излагают с другой стороны: не история государств и вождей, а скорее история идей. У нас есть литература, история, религиоведение — устоявшиеся дисциплины, а вот бы задуматься о том, почему идея единобожия, причем именно авраамическая (ведь было много разных проектов) победила в истории человечества? Поче-

му подавляющее число землян себя ассоциирует с одной из авраамических религий? Значит, что-то в этой идее — некогда странной и непопулярной — было такое, что привлекло людей и помогло им. А если это им помогло, значит, идея породила институты. Причем их было много, и они были разными. Как это всё работало?

— *Каким видите будущее «Свободного университета»?*

— Я не знаю, надо попробовать. Мне кажется, что у разных участников разное видение дальнейшего развития. Для кого-то это прообраз нового университета традиционного типа со своим зданием, лекториями, библиотекой. А для кого-то это онлайн-кооператив, где разные люди будут слушать, а другие преподавать, и слово «Убер» здесь уместно. Люди будут встречаться по принципу: «А кому этим интересно заниматься? Кто готов в этом участвовать?»

Ян Левченко, культуролог, филолог, критик (Ph.D. Тартуского университета, Эстония) высказал важное для всех участников проекта соображение: для связи со Свободным вовсе не обязательно разрывать отношения с официальным учебным заведением.

«Свободный университет — это демонстрационная модель современного университета»

— *Почему вы решили присоединиться к этому проекту?*

— Я вхожу в периферию инициативной группы, так как меня все еще не вышибли, — возможно, этот аттракцион слегка отложен. В любом случае, я надеюсь, что раз новый проект называет себя Свободным Университетом, на входе в него не будет вахты, которая строго спросит: «А ты расторг отношения с официальными институциями?»

— *А вы бы что-то хотели добавить от себя к манифесту, который был опубликован Свободным университетом?*

— Мне кажется, что манифест риторически достаточен, было кому его сделать таким. Не в плане добавления к манифесту, а в виде комментария: России остро не хватает самоорганизующихся структур. Об этом отчасти сказано в опубликованном манифесте, но я бы хотел сделать акцент на противопоставлении grassroots и вертикальной организации. Свободный университет — не первая и не единственная, но важная инициатива, которая подтверждает то, что российские академики должны продемонстрировать горизонтальное производство знания. Вертикальные структуры в России по умолчанию считаются ключевыми — тут солидарны и заказчики программ (государство), и акторы, которые в этом поле работают. Иерархия дана как бы от Бога, с этим спорить нельзя. Тогда как это абсолютная чепуха. Многие из нас и сей-

час полагают, что надо написать доброму царю, и он разберётся, всё будет опять хорошо. То есть мы опять будем неплохо есть, а если плохо, то, по крайней мере, гарантированно. Как 30 лет назад пела уральская команда «Наутилус»: «Нищие молятся, молятся на / То, что их нищета гарантирована». Между тем, знание устроено иначе. Оно более гетерогенно, у него дискуссионные отношения с так называемой вечностью, оно изменяет себя и других, ломается и восстанавливается, умирает и возрождается там, где не ждут. Знание не канонизирует прошлое, а реконструирует и перезагружает представления о прошлом. Потому что без нас нынешних и надежды на будущее прошлое не имеет смысла.

— *А какой курс вы будете преподавать или курсы?*

— Я предложил курс, который никогда не читал в Вышке, но уже обкатал в другом месте. Он посвящен авторскому кино XX века и его влиянию на массовую культуру. Я занимаюсь визуальными исследованиями, это вполне бесполезно и вряд ли будет интересно большому числу людей. Я не конкурирую здесь с правоведами-конституционистами, специалистами по политической риторике и логической аргументации, просто предлагаю, что уже готово и что мне интересно. Так вышло, что в Вышке в прошлом году я записал два онлайн-курса. В известном смысле я «пуст», мне пришлось инвестировать довольно много знаний и сил в эти курсы. Я не один такой, Вышка переходит, как многие другие российские вузы, на частичный онлайн. Эта новация возникла до пандемии, которая этому процессу помогла. И мы все встали на конвейер записи курсов: записал — придумывай дальше или вали. Семинары, справедливости ради, останутся, а лекции — это уходящая натура, которая туда и дорога. Раз в месяц должна проходить лекция какой-нибудь знаменитости, пленарное событие, а студентам надо делом заниматься, а не по 8–10 часов в аудитории просиживать. Но нагрузка в российском вузе — трагикомичная тема: ты и так получаешь минимальные деньги, а тебе говорят: извини, давай новые курсы, если старые ты уже апгрейдил и записал. Мы записываем что-то, а потом начинаем хлопать себя по карманам и паниковать: а где же все, что я знал и продавал из года в год? Оно записано, выдавай новый продукт! Так что для перспективной программы Свободного Университета я тем более не могу себе позволить что-то готовое, вышедшее в тираж. Пытаюсь соблюдать баланс привлекательности темы и своих весьма ограниченных возможностей.

— *А каким вы видите будущее Свободного университета?*

— В России сложно прогнозировать, есть более или менее беспочвенные надежды. Но если будут сохраняться какие-то шурфы со свежим

воздухом, то мы сможем с ними договариваться, вызвать интерес у потенциальных заказчиков. В том числе, в рамках даже государственных или муниципальных проектов, ведь частного участия уже почти нигде нет, чего уж там, ему не до жиру, не до непрофильных активов. Хоть и нельзя верить государству, но и зарекаться не стоит. Рассчитываем и на интерес клиентов — то есть аудитории университета. В конце концов, краудфандинг — это последнее, что можно взять и заблокировать. Сейчас, кажется, самое главное — показать что можно, если от вашего участия отказались, не ломать руки, не устраивать истерику, а собраться и зарядить друг друга поддержкой. Обычно тогда это вызывает еще чей-то сторонний интерес.
Первое время такому университету лучше быть бесплатным, чтобы его создатели могли показать иную логику, чем та, которую им навязывают. Нынешний образовательный рынок устроен довольно-таки одномерно, сколько бы ни было разговоров о новых вызовах. Есть инвестор, полагающий, что этого статуса достаточно. Есть клиент, убежденный, что ему обязаны что-то предоставить. И есть нанятый работник, на два фронта повторяющий: «Чего изволите?». Это шизофренический тупик, в котором производство знания заменяется производством рейтингов для одних и бессмысленных красных дипломов для других. Так что Свободный Университет — это демонстрационная модель современного университета. Что-то вроде сознательной утопии университета для современной России, где правовая и институциональная поддержка такого проекта пока невозможна[3].

Первого сентября 2020 года изданию Wonderzine рассказала о Свободном Юлия Горбатова[4].

Идею проекта и начало работы Юлия обрисовала так:

С одной стороны есть академические университетские рамки, которые существуют в современной российской высшей школе, где есть некоторые стандарты, требования и много отчётности. И очень много довольно сомнительных правил, которые требуется соблюдать преподавателю, которые придуманы не в интересах студентов, не в интересах

3. *Демина Н.* «Свободный университет»: манифест и первые шаги // Троицкий вариант. 09.09.2020. URL: https://trv-science.ru/2020/09/free-moscow-university/ (просмотрено 3 июня 2022).

4. *Третьякова А.* Что такое «Свободный университет»: Рассказывает Юлия Горбатова // Wonderzine. URL: https://www.wonderzine.com/wonderzine/life/life/252207-svobodnyy-universitet (просмотрено 3 июня 2022).

преподавателей, а исключительно в экономических и бюрократических интересах, о которых ни студенты, ни преподаватели знать не знают, но которыми они очень ограничены.
С другой стороны, как мы выяснили благодаря локдауну, существуют разнообразные способы работать со студентами онлайн. Нас и тех коллег, кого я знаю лично, опыт занятий онлайн совершенно не разочаровал. Мы отлично справились. Более того, мы увидели в этом очень эффективный инструмент.
Эти два обстоятельства вместе позволяют нам сформулировать что-то вроде такой идеи: можно создать университет, свободный от бессмысленных требований, где студенты и преподаватели на равных свободно обмениваются информацией, которая им интересна.

Обрисовав привычные ограничения и нормативы,

так называемые ФГОС (федеральные государственные образовательные стандарты нормативы), которым должны соответствовать все курсы. Есть определённое количество часов, которое отводится на тот или иной курс. Есть требования к содержанию программ и к их бюрократическому оформлению для того, чтобы потом отчитываться, например, перед министерством образования. Они мало имеют отношения к тому, что происходит на самом деле, но это очень много разнообразной бумажной работы. Есть разные ПУДы (программы учебной дисциплины. — *Прим. ред.*), БУПы (базовые учебные планы. — *Прим. ред.*), РУПы (рабочие учебные планы. — *Прим. ред.*) и прочие интересные аббревиатуры, которые обозначают разные требования. То есть очень много бумажных требований, которым сначала надо соответствовать и по которым потом надо отчитываться),

— Юлия Горбатова объясняет:

Это не приносит пользы ни преподавателю, ни студенту. Как правило, это всё нужно потому, что спущено сверху. Потом приходится крутиться, чтобы это превратить в человеческий живой курс.
Кроме того, в обычном вузе студенты не очень могут выбирать, что они будут слушать. За них это решают другие «взрослые» люди, ректорат, деканат и прочие. Есть набор курсов, которые студенты должны слушать, и отклониться от программы нельзя. В Высшей школе экономики есть некоторая свобода, потому что можно пачками выбирать курсы помимо основной программы. Но, тем не менее, это всё равно не совершенно гибкая система, как во многих западных вузах, где помимо базовых предметов студент выбирает всё самостоятельно. Что ему интересно, то он и выбирает.

Здесь, если ты хочешь слушать такой курс, как мы делаем с мужем Виктором Горбатовым, «Основы логики и аргументации», но у тебя его нет в программе — ты его никогда не услышишь. Если ты хочешь слушать курс, который есть у одного преподавателя, ты не можешь себе этого позволить, потому что вашему факультету назначили другого преподавателя — и ты будешь его слушать, хочешь ты этого или не хочешь. Если в соседней аудитории читает преподаватель лучше, ты не можешь к нему перейти. Всё это не очень удобно и, прямо скажем, не в интересах студентов сделано.

Юлия Горбатова указала в своем интервью и на опасность, от которой Свободный в первый год своего существования был, может быть, несколько дальше, чем станет два года спустя. Во всяком случае, сейчас, летом 2022, я вижу в этих словах коллеги все еще очень актуальное предостережение:

> Часто курсы создаются потому, что пришли какие-то солидные люди, может быть, чьи-то знакомые, но это не обязательно, и они умеют что-то читать, они всю жизнь это читали, по 30–40 лет. Такой курс ставят студентам — неважно, что курс несовременный, неважно, что он никому не нужен, — зато это известный человек, и курс добавляют в программу. От этого страдают в первую очередь студенты. Они, конечно, слушают широко известного в узких кругах человека, но пользы от этого абсолютно никакой, он совершенно не собирается свой курс менять. Под студентов он тоже не собирается подстраиваться.
> Вообще российская вузовская система очень патерналистская. Где преподаватели — это взрослые люди, а студенты — немножечко дети неразумные. Преподаватели сверху вниз к ним относятся, а администрация сверху вниз относится к преподавателям. Такая сложная иерархическая система, которая предполагает, очевидно, не очень много свободы. Почти никакой. Если свобода и есть — это скорее добрый жест со стороны начальства или преподавателей, а не потому, что так устроено с самого начала. То есть всегда можно забрать обратно эту свободу и сказать: «Всё, её больше нет». Мы хотим всего этого избежать».
> Мы с Виктором Горбатовым берём с небольшими изменениями тот курс, который читали в Высшей школе экономики: «Основы логики и аргументации». Ничто нас не сдерживает, это наш собственный курс, мы его разработали. Конечно, мы его изменяем, только в том смысле, что он будет онлайн, а не офлайн.
> С другой стороны, изменения всегда есть, поскольку из года в год, даже если есть официальная программа, содержание курса очень часто ме-

няется. Поскольку мы говорим об аргументации, это предполагает, что мы берём современные, сейчас живо обсуждаемые темы и на их примере смотрим, как строится аргументация. Здесь часто бессмысленно брать обсуждения даже полугодовой давности. Мы берём всегда то, что обсуждается сейчас, рассматриваем, интерпретируем, препарируем с точки зрения логики и теории аргументации.

Юлия и Виктор Горбатовы исходили при строительстве нашего виртуального проекта из определенного образа студентов и институции:

> Наш университет не бюрократическая институция. Мы скорее называем его университетом от латинского слова «объединение» и подразумевая свободу, которая в университете предполагается. Дипломов мы, естественно, давать не будем.
> Мы понимаем, что есть студенты, которые учатся где-то, и им, может быть, не хватает каких-то знаний, навыков или им просто что-то интересно. Мы будем подстраиваться в первую очередь под них. Мы планируем вести наши занятия вечером, с учетом того, что у студентов есть основная нагрузка, а к нам они потом придут добровольно и из любопытства. Соответственно, это не такие же требования как от обязательного курса. Предполагается, что слушатели будут участвовать в процессе и в конце их ожидает финальная проверочная работа, не обязательно письменная. Возможно, это будет практика, мы любим дебаты, например. Что-то в конце точно произойдёт. Но оценку студенты за это не получат, зачётов у нас нет. В смысле отчётности, которая обычно вполне бюрократическая, у нас всё будет иначе.

2 сентября 2020 в интернет-издании «The Village»[5] представил Свободный и *animus movens* проекта Кирилл Мартынов:

> Свободный университет, простите за пафос, — шаг к формированию свободного гражданина. Я не уверен, что мы должны давать рыночный навык, который немедленно конвертируется в карьеру. Мы будем двигаться в сторону *soft skills*, умения решать задачи нетипичным способом, социального лидерства. У нашего проекта нет никакой подоплеки, кроме образовательной. Если многие из нас критично настроены к происходящему в России, это не значит, что мы превратим университет в агитацию.

5. *Мартынов К.* Как будет работать первый в России свободный университет. Проект создают уволенные преподаватели «Вышки» // The Village. 02.09.2020. URL: https://www.the-village.ru/people/people-about/kak-budet-rabotat-pervyy-svobodnyy-universitet-v-rossii (просмотрено 03.06.2022).

> У нас нет жесткого гайдлайна по отбору студентов. Я бы мечтал, чтобы в моей группе (курс Мартынова называется «Введение в политическую философию». — *Прим. ред.*) был баланс из студентов российских и зарубежных вузов и тех, кому по какой-то причине важно заниматься политической философией. Мне нравилось, когда ко мне на пары приходили обсуждать анархизм одновременно востоковеды и математики.
> К студентам собираемся относиться строго. Обучение у нас не будет похоже на Coursera и подобные проекты. В ближайшие дни опубликуем полные программы в PDF-файлах. У каждого курса разная структура и сроки — пара месяцев или семестр. Некоторые преподаватели хотят совмещать онлайн- и офлайн-обучение — собираться в дружественных помещениях. Писатель Дмитрий Быков, например, планирует проводить занятия в лектории, где он часто выступает. А мне предложил помощь бар «Сова и медведь» на Покровке, в котором я часто бываю. Написали, что у них утром пустует помещение и я могу его использовать как лекционный зал.

Увы, в дальнейшем очная, или, точнее, офлайновая составляющая была приостановлена сначала пандемией, а потом и усилившимися политическими репрессиями — увольнением преподавателей и выдавливанием их за границу. Два года спустя все сооснователи Свободного окажутся за пределами Российской Федерации.

Кирилл Мартынов объяснил, за счет чего профессора Свободного университета будут преподавать бесплатно:

> Основными источниками финансирования Свободного университета, очевидно, станут краудфандинг и спонсорство. В ближайшие недели мы организуем публичные лекции, чтобы привлекать к проекту внимание. У Свободного университета пока нет хорошего маркетинга, но нам готовы помогать многочисленные союзники, пусть и небольшими деньгами.
> Сейчас нас поддерживают даже те, кто сначала отнесся к проекту скептически. Среди них — один из основателей ВШЭ, в понимании которого мы должны были сначала получить крупный грант от европейских властей, а уже потом делать заявления. Никаких грантов у нас нет, но меня это устраивает, потому что это тоже форма свободы: мы сами решаем, с кем сотрудничать. Для студентов обучение бесплатное, но мы попросим их сделать символические пожертвования.
> Некоторые наши преподаватели безработные или почти безработные, поэтому для них доход критически важен. Расходы на онлайн-обучение минимальные, поэтому мы планируем значительную часть собран-

ных денег — трудно пока оценить какую, может, 80–90 % — распределять пропорционально количеству курсов у преподавателей.
Сейчас идет дискуссия, как нам сделать систематическую учебную программу. У нас большой резерв курсов, которые мы готовы запустить позже, а когда их будет четыре-пять десятков, придется придумывать, как все это администрировать.

На первом этапе в Свободном не было еще ни цехов по дисциплинам, ни менеджмента. Люди приходили в Свободный, почувствовав себя на свободе. Кирилл Мартынов:

> Когда мы отбирали преподавателей, мы отталкивались от трех соображений. Во-первых, приглашали тех, у кого очень хорошие отзывы от студентов. Большинство публичных людей, объявленных в нашей программе, как раз из этой категории. Дальше — интерес самих преподавателей. Например, Сергей Зенкин, выдающийся специалист, видимо, давно хотел прочитать курс конкретно по Ролану Барту — центральной фигуре в литературной теории XX века. И он, собственно, это сделает у нас, потому что может и хочет.
> Другая часть — молодые исследователи, которые делают полезные курсы, но по каким-то причинам в официальную академию не попали. Типичный пример — Элла Россман с курсом о гендерных перспективах в гуманитарных науках. Спрос у студентов «Вышки» на него был очень большой, но формально Россман не хватило сертификата, чтобы провести эту программу. В итоге ее проведем мы, потому что считаем, что это важно.

Задачу своего курса Элла Россман описывает так:

> Представить слушателям разных гуманитарных специальностей базовые подходы в области гендерной теории и методологии, которые студенты смогут в дальнейшем использовать в своей исследовательской работе, в частности, при анализе источников.
> В фокусе курса — процессы конструирования и деконструкции гендерных различий, а также ролей и порядков в социуме, теории и методы, которые позволяют нам эти процессы фиксировать, — и анализировать, какое отражение они находят в произведениях искусства, художественной литературе, различных медиа и архивных документах. Курс состоит из двенадцати семинаров, который будут длиться по 2–2,5 часа с перерывом. Занятия будут проходить в формате дискуссии о прочитанных текстах и домашних заданиях (1,5–2 часа), иногда к ним будет добавляться небольшая (до 30 минут) вводная лекция.

Кирилл Мартынов продолжает представление первых курсов Свободного:

> Кроме того, мы выбирали курсы, которые, по нашему мнению, могут быть сейчас важны для студентов: тот же курс Анны Ривиной из «Насилию.нет» о семейном праве. Изначально она делала его в Московской юридической академии для слушателей, которые готовы были помогать тем, кто пострадал от домашнего насилия, но с ней не продлили контракт.
> Дмитрий Быков вообще к вузу никакого отношения не имеет; математик Андроник Арутюнов просто сказал, что ему интересно с нами посотрудничать, а нам и правда нужны нормальные курсы по математическим дисциплинам для социальных наук, потому что их мало где читают. Поэтому уже сейчас это точно не кружок обиженных.

Можно сказать, что сам режим работы Свободного, не обремененного на первых парах заботой о зарплате сотрудников, не только сделал нашим временем преимущественно вечерние часы, но и принудил некоторых преподавателей к выбору рекурсивных тем. Так, Сергей Наранович, именно в этом ключе разработал такую тему: «Стоицизм и выборы нашего времени»:

> В начале XXI века стоицизм переживает второе рождение: тысячи людей участвуют в ежегодной Stoic Week, многие из них по всей планете объединяются в стоические сообщества. Чем обусловлен этот взрыв популярности философской школы, возникшей более 2300 лет назад? В рамках предлагаемого курса мы попытаемся ответить на этот вопрос, для чего обратимся к истокам Стои и историческому контексту, в котором жили и философствовали первые стоики. Обсудив, как формировалось стоическое учение в ответ на полисный кризис эпохи эллинизма и какую роль оно играло в противостоянии римского сената императорской власти, мы яснее увидим, какие проблемы ставит перед стоицизмом сегодняшний день.

На следующем этаже Свободного разместились в первый же год его существования два блока — право и математика.

Право — со всеми его отраслями — важнейшая опорная точка Свободного. Собственно, большая волна увольнений и началась с профессоров, занимавшихся конституционным правом — рискованной научной специальностью в условиях, когда хозяин государства решает поиграть с Конституцией ради сохранения единоличной власти. Кроме Елены Лукьяновой с курсом «Конституционного права», в первом же

семестре приняла участие Екатерина Мишина, до 2015 года работавшая вместе с Лукьяновой на кафедре конституционного права факультета права Вышки, разгром которой начался летом того же 2020 года. Ее тема: «Сравнительное конституционное право: вертикальная компаративистика». В центре внимания — эволюция конституционных систем ряда стран Европы, США и некоторых постсоветских государств и анализ их современных Конституций.

Математик Андроник Арутюнов предложил курс «Теория вероятностей»:

> Цель курса — дать общее представление о теории вероятности для студентов, специализирующихся в гуманитарных специальностях. Курс построен по модульному принципу и состоит из нескольких самодостаточных, но связанных разделов. В курсе расскажем о теории вероятности, как важной составляющей жизни и современного научного метода в самых разных вопросах. К продвинутым разделам будет даваться необходимые вводные математические знания. Основная идея курса — не только дать базовые знания по теории вероятности, но и показать, как они работают в прикладных, в том числе и повседневных, задачах.

Наконец, трудно представить себе университет без заявки на серьезный курс экономики. С первого семестра 2022/23 учебного года такой курс предложил Владислав Иноземцев. Лично у меня чтение программы Иноземцева совпало с чтением программы Аси Штейн о мифе с семиотической точки зрения, как об особом культурном феномене и языке описания мира.

> Курс знакомит с современным структурным подходом к мифу и ритуалу, дает представление об основных точках зрения на теорию мифа, от Тейлора до Леви-Стросса. Студенты получат представление о современной теории мотива и специфике функционирования мотива в мифологическом тексте. Практические занятия будут заключаться в медленном чтении и мотивном анализе аутентичных мифологических текстов и построении авантекста.

А ведь и курс Иноземцева, посвященный истории становления современной мировой финансовой системы в исторических очерках и распространенных мифах, это и академическая дисциплина, и — важный социокультурный эксперимент. Иноземцев построил свой курс как цикл детективных сюжетов, в которых неизбежное и закономерное в станов-

лении нынешней финансовой системы переплеталось с вспышками социально-политических психозов, с безумием субъективных воль.

Среди наших студентов обязательно найдется кто-то, кто запишется на оба курса. Бесконечно далекие друг от друга, они помогут студентам увидеть в наших профессорах людей, старающихся освободить себе и другим головы для знания и предлагающих разнообразные методы добывания этого знания и распространения добытого. Нет никакой возможности сделать это в несвободном мире. Нет никакой возможности сделать это без дисциплинарной строгости. Отсюда и девиз университета, к которому мы придем, правда, только в конце первого года. За этот девиз, предложенный Андреем Десницким, проголосовали первые профессора Свободного: *LIBERALITER AC LUBENTER*.

Работа на первом курсе Свободного стартовала 17 сентября 2020 года. Вот список курсов Свободного Университета, проведенных с сентября 2020 до начала 2021 года:

- Андроник Арутюнов, кандидат физико-математических наук, преподаватель МФТИ
  *Введение в теорию вероятностей*
- Дмитрий Быков, писатель
  *Эволюция сюжета и жанра*
- Татьяна Ворожейкина, историк, политолог
  *Сравнительная политика*
- Виктор Горбатов, Юлия Горбатова, преподаватели логики, теории аргументации и критического мышления
  *Основы логики и аргументации*
- Гасан Гусейнов, доктор филологических наук, историк культуры
  *Классическая риторика и техники коммуникации*
- Андрей Десницкий, доктор филологических наук, профессор РАН, ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН, специалист в области библеистики
  *Авраамический монотеизм: идеи и институты*
- Дмитрий Дубровский, историк, политолог, доцент НИУ-ВШЭ, научный сотрудник Центра независимых социологических исследований (Санкт-Петербург)
  *Академические права: как сохранить науку и образование свободными*

- Петр Иванов, социолог города, эксперт «Лаборатории гражданской инженерии»
  *Социология природы и города: история идей*
- Владислав Иноземцев, доктор экономических наук, приглашённый сотрудник Центра стратегических и международных исследований (Вашингтон)
  *Новые реалии глобальных финансов*
- Ян Левченко, Ph.D, филолог, культуролог
  *Эпоха режиссеров. Авторское кино XX века*
- Елена Лукьянова, доктор юридических наук, адвокат
  *Основы конституционного права*
- Кирилл Мартынов, кандидат философских наук
  *Введение в политическую философию*
- Владимир Мирзоев, режиссер
  *Искусство кино: режиссура и драматургия*
- Екатерина Мишина, кандидат юридических наук
  *Сравнительное конституционное право*
- Станислав Наранович, философ, организатор московского Stoicon
  *Стоицизм и вызовы времени*
- Анна Ривина, кандидат юридических наук, директор центра «Насилию.нет»
  *Семейное право*
- Элла Россман, гендерный историк, сотрудница Международного центра истории и социологии Второй мировой войны и её последствий
  *Гендер и гуманитарные науки*
- Михаил Фреер, Ph.D., преподаватель Университета Эссекса (Великобритания)
  *Теория игр*
- Виктор Горбатов, Юлия Горбатова (философы, преподаватели логики, теории аргументации и критического мышления), Иван Шаповалов (юрист, психолог)
  *Аргументация для юристов: введение*
- Ася Штейн, преподаватель мифологии и семиотики Лицея № 1553 им. В. И. Вернадского
  *Семиотика мифа*

# Наша публицистика

# Участие в выборах как подрыв основ конституционного строя. К годовщине ареста Андрея Пивоварова

Артем Петухов
Политтехнолог
artyomrabotaet@gmail.com

DOI: 10.55167/0454fb885bfb

Второе десятилетие 21-го века ознаменовалось большим количеством изменений в жизни России — от изменений территориальных до внесения в Уголовный кодекс РФ ряда статей, явно направленных на борьбу с инакомыслием и тем, что в советские времена именовали «тлетворным влиянием Запада». Именно в 2010-е годы в российском законодательстве появились нормы об иностранных агентах, была установлена уголовная ответственность за неисполнение обязанности по подаче уведомления о наличии у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве[1]. Именно тогда в УК РФ были инкорпорированы новые и очевидно заточенные на «охоту на ведьм» составы преступления. Это печально известная статья 212.1 УК РФ «*Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования*», которую все чаще называют «дадинской статьей»: первым по ст. 212.1 был осужден активист Ильдар Дадин. Это статья «Реабилитация нацизма»[2], включающая, в том числе, и следующую формулировку «*распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, совершенные публично*». Данное уголовно-наказуемое деяние вскоре стали кратко именовать «фальсификация истории».

Еще одно новое преступление, появившееся в российском УК в 2010-х — это осуществление деятельности нежелательной органи-

1. Статья 330.2 Уголовного Кодекса Российской Федерации 1996 г.
2. Статья 354.1 УК РФ.

зации[3]. Помимо очевидной политической составляющей, этот состав преступления (как и ряд других составов, включенных в УК РФ в этот период) характерен также и совершено надуманной общественной опасностью. Установление на законодательном уровне возможности признания деятельности иностранной либо международной неправительственной организации нежелательной на территории РФ весьма примечательно тем, что, с одной стороны, оно регулируется Федеральным Законом «О мерах воздействия на лиц, причастных к **нарушению основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан** РФ»[4]. С другой стороны, ст. 3.1. данного закона гласит: «***Деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства***, *в том числе способствующая либо препятствующая выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме (включая участие в иных формах в избирательных кампаниях, кампаниях референдума, за исключением участия в избирательных кампаниях, кампаниях референдума в качестве иностранных (международных) наблюдателей), может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации*». Таким образом, норма, направленная на воспрепятствование деятельности **неправительственных организаций**, якобы угрожающих **основам конституционного строя, обороноспособности и безопасности России** (а на самом деле попросту неугодных властям), преподносится как элемент борьбы с **нарушениями основополагающих прав и свобод человека и гражданина** — что, впрочем, вполне укладывается в концепцию современной российской пропаганды. Четкие критерии определения нежелательности деятельности таких организаций на территории России в российском законодательстве отсутствуют, неугодные организации выбираются по поли-

3. Статья 284.1 УК РФ.

4. Федеральный Закон № 272 -ФЗ от 28. 12. 2012 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/a2a2c3de18de17987c273111214cd45393805c36/.

тическим мотивам[5]. Первой гражданкой России, в отношении которой было возбуждено уголовное дело по данной статье, стала координатор ростовского отделения «Открытой России» Анастасия Шевченко[6]. Дело, которому посвящен этот текст, также непосредственно связано с «Открытой Россией» и было возбуждено по той же статье УК — это дело Андрея Пивоварова.

Конституция для власти в нашей стране подобна библейским текстам, трактовать её дословно — удел фанатиков, что выходят отстаивать свои права на площадях. Однако, как бы ты не трактовал священное писание — сама книга остаётся главной скрепой, скорее моральным компасом, чем буквой закона. Конечно же, книги, написанные во времена, когда в политической моде оказалась фраза «вы же не хотите, чтобы было снова», не должны восприниматься буквально. Времена меняются. Да и чем мы хуже Америки с её живой Конституцией? У нас тоже Конституция — нечто живое и постоянно эволюционирующее. Просто пришли мы к этому своим, особым путём. Как смогли. Этот подход ни в коем случае основы конституционного строя не подрывает. А вот слепое следование нормам о правах и свободах и, что еще хуже, попытка их практической реализации, с точки зрения российских властей уже по-настоящему для строя опасно. Сколько бы людям ни объясняли на федеральных каналах российского телевидения, всё равно каждый год, а то и чаще, приходится объяснять ещё и дубинками. Ну, фанатики, что поделать!

Андрей Пивоваров для людей в погонах и кабинетах — как раз такой человек. В вышеописанной парадигме — реализация своих политических и гражданских прав им видится полным непониманием характера Основного закона, а это опасно, это прямой удар по глиняным ногам.

31 мая 2021 г. бывшего исполнительного директора «Открытой России» Андрея Пивоварова сняли с самолета в аэропорту Пулково, остановив его прямо на взлётно-посадочной полосе. По заверениям Следственного комитета, Андрей был объявлен в розыск 29 мая 2021 года — через два дня после роспуска «Открытой России», когда

5. Подробнее см. Е. А. Мишина. Задачи и перспективы судебной реформы в России. Рефорум, 2021.

6. https://orpravo.org/case/anastasiya-shevchenko/.

признанная нежелательной на территории РФ организация официально перестала существовать. При этом согласно примечанию к действующей на момент задержания Пивоварова (и по сей день) редакции статьи 284.1 УК РФ, «*Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности по данной статье, если оно добровольно прекратило участие в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо способствовало пресечению деятельности такой организации, для обеспечения которой оно предоставляло или собирало средства либо оказывало финансовые услуги, и если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления*»[7].

О том, что он объявлен в розыск, Андрей Пивоваров не знал, не знали об этом и базы данных служб безопасности, Пивоваров спокойно прошёл паспортный контроль и сел в самолёт. Бывшего нежелательного директора задержали максимально показательно, по последнему писку постсоветской моды 21-го столетия, сняв его с самолёта, выполнявшего руление на полосе, непосредственно перед взлётом. Задержали так, чтобы сигнал смогли поймать все, кого крепкие ребята в форме уже устали крутить на Тверской. И хотя по букве УК РФ прекративший сотрудничество с нежелательной организацией Пивоваров не подлежит уголовной ответственности, последователи законодательного символизма не увидят противоречий в произошедшем. Тем более Пивоваров публично заявил об участии в выборах, а значит угроза конституционному строю вместе с организацией ликвидирована не была.

После ночного обыска в питерской квартире, Пивоваров на самолёт всё же сел, правда вот в компании силовиков, да и сам самолет следовал до Анапы, откуда на автомобиле с сопроводительным кортежем его отвезли в Краснодар. Видимо решили, что раз уж ехать в Краснодарский край, то грех не заехать на море.

7. Текст действующей редакции УК РФ 1996 г. доступен здесь http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/404c474f3c17deb20e621667ad03c05b16370bfc/.

Надо сказать, что Андрей в Краснодаре до сих пор, и какие именно успехи за это время были достигнуты следствием — загадка. Никаких следственных действий с участием Пивоварова не производилось. До предъявления обвинения в окончательной редакции Пивоваров последний раз видел следователя в конце июня прошлого года.

По первоначальной версии следствия Андрей покушался на основы конституционного строя посредством поста на фейсбуке, который якобы является доказательством сотрудничества с ОР — нежелательной организацией. Пост этот писал даже не он, да и никто его не писал — это РЕпост, сделанный администратором публичной страницы политика с такой же публичной страницы «Объединённых демократов». Репост, представляющий собой короткий текст с просьбой поддержать на выборах независимого кандидата Яну Антонову. Подобные призывы пугают, скорее всего, своей последовательностью и конкретикой. Никакого законодательного символизма. Стало быть, опасно.

Хотя изначально судью, оставившего Пивоварова под стражей и убедили доводы обвинения, финальная редакция обвинительного заключения насчитывает аж тридцать четыре поста, чтобы наверняка, вдруг хоть один он написал своей рукой, ну а если нет — в деле фигурирует ещё организация форума, сбор денег на средства индивидуальной защиты и горячие обеды для врачей, слова о необходимости амнистии в период пандемии, и «негативные отзывы» о силовиках.

Но это всё вполне укладывается в описанную логику. По-настоящему беспрецедентным стало другое событие. Признанный политическим заключённым всеми от Amnesty Int до ликвидированного в декабре «Мемориала», Андрей Пивоваров, находясь под арестом в краснодарском СИЗО № 1, всё-таки стал кандидатом на выборах в Государственную Думу. Выдвинувшему его «Яблоку» это стоило иноагенсткой маркировки на всех агитационных материалах по всей стране. Судя по всему, яблочники в конституционном метафоризме и символизме тоже не сильны. Объясняли им в этом году как могли: от угроз до разбитых машин и голов. До, во время и, на всякий случай, после кампании.

Вообще, во время кампании власть вела себя так, будто никакой Андрей Пивоваров ею не посажен, а каждый день собирает толпы на площадях. Полиция на агитационных кубах? Сознательные граждане вызвали, что поделать! Слежка за агитаторами, раздающими партийные газеты? Обязательно, ведь именно в газете может быть спрятано посла-

ние связному, нужно быть начеку! Сотрудники краснодарской администрации так были уверены в своей правоте, что при попытках внедриться в избирательный штаб они не прятали со своих страниц никакую информацию, указывающие на истинные причины, подтолкнувшие их к работе с нежелательным кандидатом. Когда внедриться не получилось, решили пойти от обратного и выдворить из страны одного из сотрудников штаба. А в дни голосования с участков с особым удовольствием на лицах прикомандированных выдворялись лица доверенные. Всё это выглядело так, будто бы власть уверена, что проигрывает эти выборы Пивоварову, и потому нужно одержать победу любой ценой.

Но боролся с кандидатом Пивоваровым не кандидат от партии власти, не условный третий номер в региональной группе «Единой России» по Краснодарскому краю. Боролись за нерушимость конституционного строя все, начиная с сотрудниц кубанских станичных дворцов культуры, отвечавших в своих участковых комиссиях за результаты надомного голосования.

Может быть, кто-то и думал, что Андрей Пивоваров сейчас выкинет трюк в стиле Сергея Мавроди: изберётся, получит неприкосновенность и давай дальше строй наш шатать. Но тут не стоит забывать о том, что в написано в Основном Законе страны о Российской Федерации: государство-то социальное! А значит и административный ресурс в ход пущен в первую очередь, чтобы Андрею помочь. Чтобы показать оппозиционеру: смотри, мол, народ-то дружно как, в едином порыве метафоризм отстаивает, может ты поспешил основы ломать? Российские СИЗО — это что-то вроде лагерей в Синьцзяне, созданных для интеграции асоциальных уйгуров в светлое коммунистическое китайское будущее, только методы топорнее. Пока человек там — есть шанс на перевоспитание. До вынесения приговора следователи стараются изо всех сил наставить обвиняемого на путь истинный. Всё, что требуется от человека на месте Пивоварова, — признать правила игры. Будет ли это признанием вины или сделкой со следствием в каком-либо виде — не так важно.

Как не важны и методы для достижения этой благой цели. Не прекращает человек на волю письма со своей несгибаемой позицией строчить — ну, значит можно считать, что с родными уже пообщался. Они же прессу читают. И пятилетний сын тоже, наверняка. Чтобы поздравить сына с Новым годом от Пивоварова требуется заяв-

ление на телефонный звонок. А раз есть заявление, то на него можно ответить отказом, потому что «нет основания для предоставления», что потом следователь объяснял потенциальным привлечением родственников в качестве свидетелей. Но расследование давно закончено, значит формальных причин для отказа быть не должно. И действительно, никаких причин никто Андрею не назвал, его заявление просто проигнорировали.

Несмотря на столь продуманную операцию по обезвреживанию опасного антиконституционного элемента, есть в этой истории тёмные пятна. Совершенно необъяснимой кажется непоколебимая позиция администрации изолятора по наличию у Андрея в камере радио или телевизора. «Дождь» давно не в сетке вещания, «Эхо Москвы» в Краснодаре не ловило ещё до отключения вещания, я проверял. На каком ещё канале можно услышать хотя бы намёк на альтернативное мнение, мне не известно. Так зачем же лишать человека источника исключительно правильной и согласованной на всех уровнях информации? Как же человеку осознать опасность своего поведения и начать исправляться, если ни один герой вечернего прайм-тайма не объясняет ему ни что такое «хорошо», ни что такое «плохо». Конечно, и это не может быть случайностью. Нельзя ни на секунду сомневаться в адекватности принимающих меры. Это скользкая дорожка. Следовательно, и лишение Пивоварова доступа к пропаганде — наказание. Просто смысл его недоступен нам, обычным людям. Это метанаказание. И в данной конкретной ситуации, похоже, мы превзойдем Синьцзян.

Получать хоть какую-то информацию из мира вовне способов не очень много. Это видеосвязь на заседаниях суда и письма. И вот через письма ФСИН реализует свою главную метахитрость. Причём даже не своими руками. Друзья и соратники Пивоварова помимо рукописных строк отправляют ему и распечатки страниц из интернета, не подозревая о том, что участвуют в коварном плане по исправлению оппозиционера. Уверен, в светлых головах людей в форме этот ритуал обязательно должен помочь заключённым проникнуться эмпатией к верховному главнокомандующему. Вот так читает исправляемый интернет на А4 и невольно задумывается: «так вот каково ему!», и исправляется ещё быстрее. Действительно, куда сложнее выступать против человека, когда понимаешь, через что тот каждый день проходит. По тому же принципу

построено и Краснодарское СИЗО № 1. Такая же безвкусица, как и известный апарт-отель.

Уже год, как Андрей, и все мы, сочувствующие ему, ждем дальнейшего развития событий. Но события упорно не развиваются каждое заседание заканчивается продлением меры пресечения и Андрей Пивоваров продолжает оставаться в СИЗО. Несмотря на выдвижение и избирательную, ставшую медийно-правозащитной кампанию, ему грозит до шести лет лишения свободы: согласно Уголовному Кодексу РФ, участие в деятельности нежелательной организации — это тяжкое преступление[8].

8. Статья 15 УК РФ 1996 г.